
3 2044 103 241 337



LA GUERRE MARITIME

ET LES

DOCTRINES ANGLAISES

IMPRIMÉ

Sur les presses de Noel Texier



A LA ROCHELLE

LE DROIT

DE LA

GUERRE MARITIME

D'APRÈS LES

DOCTRINES ANGLAISES CONTEMPORAINES

PAR

CHARLES DUPUIS

MAITRE DE CONFÉRENCES A L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

SECRÉTAIRE ADJOINT DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1899

PRÉFACE

Des événements récents ont rendu un intérêt d'actualité aux multiples questions que soulève toute guerre maritime. Après avoir longtemps vécu dans la crainte d'une guerre sur le continent, l'Europe peut redouter plutôt des conflits sur les mers. Les nations, trop à l'étroit, ont cherché au loin de nouveaux domaines à exploiter; pour accroître leur puissance économique, elles ont voulu étendre ou leurs possessions ou leur influence. Leurs ambitions se contredisent. En Afrique et en Extrême-Orient, leurs prétentions se heurtent. L'Angleterre, menacée par des concurrents redoutables, entend maintenir sa suprématie maritime et coloniale. Dépendant de l'étranger pour ses subsistances, elle a besoin de l'étranger pour écouler ses produits manufacturés ; il lui faut conserver ou acquérir des débouchés. Ennemie de la guerre dont, en nation marchande, elle sait calculer le prix, elle s'y décide lorsque ses intérêts vitaux lui semblent l'exiger. Elle ne juge pas actuellement ses intérêts assez compromis pour se résoudre à la lutte, mais elle les croit assez menacés pour prévoir un conflit et s'y préparer. L'entente de la France et de la Russie l'inquiète; la croissance de l'Allemagne la préoccupe. Sa marine est formidable ; néanmoins elle veut la rendre plus puissante. C'est maintenant pour elle un axiome que la

flotte britannique doit égaler les deux principales flottes de guerre après la sienne, et déjà certains esprits demandent que les escadres anglaises égalent et puissent défier les forces de trois puissances. Nous voulons espérer que les nations auront la sagesse de s'entendre pour éviter les horreurs et les ruines d'une grande guerre maritime. Elles auront d'autant plus de chance de le faire qu'elles se rendront mieux compte des risques de la lutte. Si la guerre devenait inévitable, il leur serait utile d'en connaitre les conditions et les nécessités.

Nous n'avons pas qualité pour discuter de la valeur respective des marines de guerre ni des chances de succès que pourraient présager telles alliances ou telles combinaisons stratégiques. Mais les opérations des escadres ne sont pas les seuls éléments de la guerre maritime. La lutte sur mer ne met pas seulement aux prises les forces militaires des États; elle atteint la marine marchande et le commerce des belligérants; elle rejaillit sur la marine marchande et le commerce des nations neutres.

Les belligérants, pour contraindre l'ennemi à céder, prétendent lui interdire l'usage de la mer. Cette interdiction a pour sanction nécessaire la capture et la confiscation des navires de commerce de l'ennemi, dans certains cas au moins, la capture et la confiscation des cargaisons ennemies. Pour éluder l'interdiction, les ennemis s'adressent volontiers aux neutres. Les neutres répondent volontiers à leur appel. Les neutres servent le belligérant dont ils couvrent le commerce; ils nuisent à son adversaire. Le belligérant lésé, pour atteindre l'ennemi, doit frapper le neutre. Tantôt il contestera au neutre sa qualité en alléguant qu'une attitude hostile le transforme en ennemi;

tantôt il instituera des blocus pour défendre aux neutres toutes relations avec les places ennemies ; tantôt il s'attaquera au trafic illicite qui fournit l'ennemi d'objets propres à la guerre. Pour s'assurer du caractère des navires rencontrés sur les mers, pour savoir s'ils se trouvent en présence d'ennemis ou de neutres, de neutres inoffensifs ou de neutres prêtant une aide illicite aux ennemis, les croiseurs belligérants arrêteront les vaisseaux marchands, examineront leurs papiers, fouilleront au besoin leurs cargaisons, saisiront les suspects, les conduiront dans leurs ports et feront juger leurs captures par leurs tribunaux afin de rendre définitives celles qui seront justifiées. On a proposé de modifier ces pratiques. Jusqu'ici toute guerre maritime sérieuse y a recouru. Tous les États maritimes en prévoient l'emploi, mais tous ne l'entendent pas de même façon.

Peut-être se fait-on en France quelques illusions à cet égard ; peut-être y prend-on des désirs pour des réalités ; peut-être y oublie-t-on les exigences de toute lutte sur mer. Il est plus que probable, en tout cas, que l'on s'y méprend sur les conséquences de la Déclaration de Paris du 16 avril 1856. Cette déclaration célèbre a été signée par la plupart des États maritimes, notamment par la Grande-Bretagne. On en conclut volontiers que ses dispositions seraient appliquées de même manière par tous les États signataires. Or, il n'en est rien. Nous interprétons la Déclaration de Paris avec nos habitudes d'esprit ; nous donnons une portée absolue à des principes abstraits ; nous l'interprétons avec nos traditions ; ces traditions sont, en certains points, très libérales. Les Anglais ont toujours compris le droit de la guerre maritime d'une façon fort concrète, très

positive, très pratique et très favorable aux belligérants. Leurs traditions donnent un sens autre aux formules qu'ils ont acceptées en 1856. Leur interprétation, les doctrines qui soutiennent cette interprétation sont intéressantes à connaître.

Elles le sont à divers titres. Et d'abord, dans toute guerre maritime où l'Angleterre serait engagée, nos armateurs se verraient appliquer le droit britannique. Ils le subiraient sans atténuation, si la France se rangeait parmi les ennemis de la Grande-Bretagne. Ils en ressentiraient encore les effets, si la France restait étrangère au conflit. Il importe, en tout cas, de savoir comment ils seraient traités. Il est permis, sans doute, de regretter les divergences qui séparent, dans la conception du droit international, les différentes nations de l'univers; il est permis d'espérer que ces divergences disparaîtront sur certains points, s'atténueront sur d'autres. L'accord qui s'est fait sur certains principes essentiels pourra s'étendre, recevoir d'autres applications. En attendant qu'il se réalise, chaque État interprète à sa guise les règles du droit de la guerre, fait peser ses interprétations sur ses ennemis et ne consent à s'en départir vis-à-vis des neutres qu'autant que ses intérêts l'engagent à ménager ces derniers. Il ne suffit donc point de connaitre le droit international tel que le comprennent nos auteurs et tel que l'entendent nos gouvernants. Il est nécessaire de savoir comment l'appliqueraient les États étrangers. Or, si la plupart des États du continent admettent, à quelques nuances près, nos règles et nos coutumes, la Grande-Bretagne pratique un système tout différent, et les États-Unis d'Amérique suivent les doctrines anglaises, s'inspirent de la jurisprudence britannique.

La plus grande puissance maritime du monde et l'une de celles qui tendent à rivaliser avec elle entendent donc la guerre maritime d'une façon particulière. Leur opinion n'est point quantité négligeable. L'unification du droit, en la matière, ne saurait se faire sans elles et contre elles. Aucune réforme ne peut être décisive sans leur assentiment. On ne peut donc, sans connaitre leurs doctrines et leurs tendances, se rendre compte des réformes possibles et des progrès réalisables. Souvent les conceptions anglaises sont, en France, l'objet de jugements sévères ; peut-être n'y sont-elles pas toujours l'objet d'un examen suffisamment attentif. Elles méritent, à notre avis, d'être plus étudiées et d'être moins critiquées. Si elles ne méritent pas toujours l'approbation, sur nombre de points elles sont très sages ; nous pourrions, avec profit, leur faire plus d'un emprunt. Elles portent le reflet de l'esprit politique et juridique de la Grande-Bretagne ; elles demeurent fidèles aux formules traditionnelles, sauf à modifier la portée de ces formules pour tenir compte des besoins nouveaux ; elles sont empreintes du souci constant de l'intérêt britannique ; mais elles se distinguent surtout par une vue nette et précise des conditions et des nécessités de la guerre. Elles posent les termes du problème à résoudre ; elles en font comprendre les données. Elles cherchent dans l'observation des faits la source et les raisons des règles juridiques. Elles évitent ainsi les solutions idéales, nous le voulons bien, mais chimériques auxquelles se laissent trop souvent entrainer les promoteurs de réformes en vogue sur le continent. Elles nous ramènent ainsi aux réalités que les jurisconsultes doivent toujours avoir présentes à l'es-

prit, s'ils ne veulent point exposer leurs systèmes aux perpétuels démentis de l'expérience.

L'intérêt des doctrines anglaises sur le droit de la guerre maritime nous avait décidé à leur consacrer, en 1897, quelques conférences à l'École des sciences politiques. Peut-être y a-t-il, dans les circonstances présentes, quelque avantage à leur donner une publicité plus large (1).

Nous avons cherché, en étudiant ces doctrines, à en pénétrer les raisons. Nous nous sommes efforcés de mettre en relief et les divergences qui les séparent des doctrines françaises et les causes de ces divergences. Nous nous sommes demandé, sans parti pris, de quel côté se trouve l'entente la plus exacte des exigences de la guerre, quelles chances de succès peuvent avoir les réformes parfois très opposées que les publicistes s'efforcent d'introduire dans le droit de la guerre maritime. Nous ne saurions nous dissimuler que nos conclusions vont plutôt à l'encontre des opinions en faveur en France. Entraînés par le double désir de limiter les maux de la guerre et d'assurer le triomphe de principes abstraits, d'excellents esprits ont réclamé, pour la propriété privée, le privilège de l'inviolabilité dans les guerres maritimes. Nous estimons pareille réforme impossible à moins de supprimer la guerre maritime elle-même. Nous sommes convaincus que, s'il y a lieu de soumettre à une critique sévère les procédés usités à la guerre, que, s'il convient de condamner toute rigueur inutile, il est dangereux de vouloir supprimer les moyens, si rudes soient-ils,

(1) M. Renault, après avoir suivi nos travaux, a bien voulu nous engager à en publier les résultats. Nous tenons à lui exprimer ici toute notre reconnaissance pour les encouragements et pour les conseils précieux qu'il a bien voulu nous donner.

qui, en contribuant efficacement à la soumission de l'ennemi, permettent d'atteindre le but même de la guerre. Nous pensons qu'il vaut mieux reconnaître la nécessité de certaines rigueurs que de nourrir l'illusion de les voir disparaître. Nous croyons que le droit international n'a rien à gagner à avancer des principes chimériques ; nous préférons des règles moins séduisantes qui seront observées, à des règles plus idéales qui seraient violées. Nous donnons raison aux auteurs anglais qui, jugeant le droit de capture actuellement contraire aux intérêts britanniques, n'hésitent pas cependant à en proclamer la légitimité parce qu'ils savent que les États maritimes ne sauraient renoncer à une arme aussi puissante contre la Grande-Bretagne.

Nous avons pris pour guides, au cours de cette étude, les auteurs anglais les plus récents. Nous nous sommes constamment servis des ouvrages suivants : sir Robert Phillimore, *Commentaries upon international law*, 3e édition, London, 1885, t. III; Holland, *A manual of naval prize law*, London, 1888 ; sir Travers Twiss, *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés indépendantes*, t. II ; *Des droits et des devoirs des nations en temps de guerre*, Paris, 1889 ; Hall, *A treatise on international law*, 4e édit., Oxford, 1895 ; T.-J. Lawrence, *The principles of international law*, London, 1895. Nous avons consulté, en outre, sur les principes mêmes du droit de la guerre : sir Henri Sumner Maine, *Le droit international, la guerre*, Paris, 1890, et John Westlake, *Études sur les principes du droit international*, traduction de M. Ernest Nys, Paris, 1895, chap. XI : La guerre. Enfin, nous nous sommes servis avec fruit de l'ouvrage de M. de Bœck, *De la propriété ennemie sous pavillon ennemi*, Paris, 1882,

qui contient notamment un exposé très complet des doctrines anglaises sur la distinction de la propriété ennemie et de la propriété neutre.

Les auteurs anglais que nous venons de citer peuvent être considérés comme les représentants les plus autorisés des doctrines anglaises contemporaines. Les hautes fonctions qu'ils ont remplies, l'expérience qu'ils y ont acquise, leur savoir éminent donnent à leurs écrits une valeur incontestable et permettent de regarder les principes et les règles qu'ils formulent comme investis de la double consécration de la science et de la pratique britannique.

Sir Robert Phillimore (1810-1885), docteur en droit de l'Université d'Oxford, fut successivement membre de la corporation des avocats de *Doctors' Commons et barrister at law de Middle Temple*, membre de la Chambre des communes (1853-1857), avocat général de la Reine pour les affaires de l'amirauté, juge de la Haute-Cour de l'amirauté, membre du Conseil privé, juge de la division de l'amirauté, des testaments, etc., à la Haute-Cour de justice. Il fut élu membre honoraire de l'Institut de droit international en 1883.

M. Holland, docteur en droit civil de l'Université d'Oxford, membre du barreau anglais depuis 1863, est professeur de droit international et de diplomatie à l'Université d'Oxford depuis 1875. Il a été élu, en 1875, associé, et, en 1878, membre de l'Institut de droit international. Le *Manuel des prises maritimes* qu'il a publié doit une importance toute particulière au fait qu'il a été rédigé, avec l'assentiment des lords commissaires de l'amirauté, pour servir de guide aux officiers de la marine royale en temps de guerre.

Sir Travers Twiss (1809-1897), membre du barreau anglais en 1840, enseigna l'économie politique à l'Université d'Oxford de 1842 à 1847; il fut désigné comme l'un des commissaires arbitraux chargés de régler les frontières du New-Brunswick et du Canada en 1851. De 1852 à 1855, il professa le droit international au collège de la Reine à Londres et fut appelé, en 1855, à une chaire de droit romain à Oxford. De 1862 à 1867 il fut avocat général de l'amirauté, de 1867 à 1873, avocat général de la couronne. Il fit partie de la commission chargée de faire enquête et rapport sur les lois de neutralité (1867), fut consulté par le roi des Belges sur la constitution à donner à l'État du Congo et chargé par le gouvernement britannique d'assister à la conférence de Berlin (1884-1885) comme conseiller extraordinaire de l'ambassadeur de la Grande-Bretagne.

Hall (1835-1894), membre du barreau anglais depuis 1861, associé (1875), puis membre (1882) de l'Institut de droit international, avait été désigné par le gouvernement anglais comme arbitre dans l'affaire des pêcheries de Terre-Neuve. Son ouvrage, fort remarquable, sur le droit international est classique en Angleterre.

T.-J. Lawrence, associé de l'Institut de droit international depuis 1885, a enseigné le droit international successivement en Amérique et en Angleterre, est actuellement recteur de Girton-college à Cambridge, professeur à Downing-college (Cambridge) et professeur de droit maritime au collège royal de la marine à Greenwich, après avoir enseigné le droit international à Chicago. Son ouvrage est particulièrement intéressant en ce que l'auteur, également instruit des doctrines anglaises et des doctrines américaines, prend soin de marquer les points fort nombreux où

ces doctrines s'accordent et les divergences qui parfois les séparent.

Sir Henri Sumner Maine (1822-1888) n'a enseigné le droit international qu'à la fin de sa vie, durant un court espace de temps. Ses leçons sur la guerre ont été publiées, après sa mort, par MM. Frédéric Harrison et Frédéric Pollock. Sir Henri Sumner Maine, dont les œuvres jouissent d'une autorité considérable en Angleterre et sur le continent, a été membre du barreau (1850), jurisconsulte du conseil du gouverneur général de l'Inde (1862), professeur de droit comparé à Oxford (1869), membre du conseil supérieur au ministère des Indes (1871), grand maitre de Trinity-Hall à Cambridge (1877), professeur de droit international à l'Université de Cambridge, fondation du Dr Whewell (1877).

M. John Westlake, l'un des membres fondateurs de l'Institut de droit international et de la *Revue de droit international et de législation comparée*, a été, pendant plusieurs années, membre de la Chambre des communes. Il est l'un des avocats de la Reine et enseigne le droit international à l'Université de Cambridge où il occupe la chaire fondée par le Dr Whewell.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général.

CHAPITRE II

Les conditions de la guerre sur mer.

CHAPITRE III

Course et marines volontaires ou auxiliaires.

CHAPITRE IV

Du caractère hostile. — Propriété ennemie et propriété neutre.

CHAPITRE V

EXCEPTIONS A LA CAPTURE DES NAVIRES ENNEMIS.

CHAPITRE VI

DU BLOCUS.

CHAPITRE VII

CONTREBANDE DE GUERRE.

CHAPITRE VIII

Services de transport interdits (Unneutral service).

CHAPITRE IX

Droit de visite (Right of visit and search).

CHAPITRE X

Capture.

CHAPITRE XI

Jugement des prises.

CHAPITRE XII

Droits et devoirs des États neutres.



CHAPITRE PREMIER

Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général.

§ 1er. — *Opposition des doctrines anglaises et des doctrines qui prévalent sur le continent en ce qui concerne le droit de la guerre.*

1. — La guerre peut être définie : le recours par un État à la violence pour contraindre un autre État à céder à sa volonté. Cette définition modeste, simple constatation de fait, ne sera sans doute contredite ni par les auteurs continentaux, ni par les auteurs anglais. Mais, si l'accord peut se faire sur cette définition, il cessera dès qu'il s'agira de l'interpréter. Sur le droit de guerre, c'est-à-dire sur le caractère et l'étendue de la violence permise pour contraindre l'adversaire à céder, sur les principes qui doivent mesurer et limiter la violence employée, les doctrines anglaises diffèrent profondément des doctrines continentales ou — pour être plus exact — des doctrines professées par un grand nombre d'auteurs appartenant à différentes nations du continent. Et la différence mérite d'être relevée. Car non seulement elle marque bien le caractère original, à la fois traditionnel et pratique, des conceptions britan-

niques, mais elle entraîne et elle explique des divergences importantes dans l'application, particulièrement dans les règles à suivre au cours d'une guerre maritime.

2. — Les auteurs continentaux du XIXe siècle, de la seconde moitié du XIXe siècle surtout, ont souvent adopté la formule donnée par Jean-Jacques Rousseau. S'ils n'en reproduisent pas les termes, ils en admettent généralement le sens. « La guerre, écrivait Rousseau, n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes ni même comme citoyens, mais comme soldats ; non point comme membres de la patrie, mais comme ses défenseurs. » On en a déduit — et telle est bien la conséquence logique de la formule — que la guerre doit être limitée aux forces militairement organisées des États belligérants, qu'elle doit respecter la vie des habitants inoffensifs et la propriété de tous, qu'elle ne peut tuer que des soldats, confisquer ou détruire que des biens d'État. C'est ce qu'exprimait Talleyrand, non sans quelque ironie sans doute, comme l'observe l'auteur anglais qui le cite, lorsqu'il écrivait à Napoléon : « Trois siècles de civilisation ont donné à l'Europe un droit des gens que, selon l'expression d'un écrivain illustre, la nature humaine ne saurait assez reconnaître. Ce droit est fondé sur le principe que les nations doivent se faire dans la paix le plus de bien, et dans la guerre le moins de mal qu'il est possible. D'après la maxime que la guerre n'est pas une relation d'homme à homme, mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement non point comme hommes, non pas même comme membres ou sujets de l'État,

mais uniquement comme ses défenseurs, le droit des gens ne permet pas que le droit de la guerre et le droit de conquête qui en dérive s'étendent aux citoyens paisibles et sans armes, aux habitations et aux propriétés privées, aux marchandises de commerce, aux magasins qui les renferment, aux chariots qui les transportent, aux bâtiments non armés qui les voiturent sur les rivières ou sur les mers, en un mot à la personne et aux biens particuliers (1). »

Ce que Talleyrand aurait eu peine à écrire sans scepticisme, un certain nombre d'auteurs continentaux l'admettent sans hésitation. Ils proclament que le respect des habitants paisibles, le respect de la propriété privée sont la loi de la guerre sur terre, et que, s'ils ne se sont pas encore imposés à la guerre maritime, c'est par une contradiction et un vestige de pratiques barbares qu'il appartient à la doctrine de battre en brèche et à l'avenir de supprimer (2).

(1) *Moniteur* du 5 décembre 1806. Reproduit par Hall, § 18, p. 69, et Heffter, *Le droit international de l'Europe*, § 119, note.

(2) Les auteurs continentaux n'ont pas tous admis les théories de Rousseau. On peut les diviser en trois groupes. Les uns reproduisent intégralement la formule du contrat social ou la formule presque identique dont s'est servi Portalis dans le discours qu'il prononça lors de l'installation du Conseil des prises, le 14 floréal an VIII, ou bien, s'ils ne les reproduisent pas, ils en acceptent nettement la doctrine ; de ce que la guerre est une relation d'État à État, ils concluent que les sujets des États belligérants ne sont pas ennemis et que leurs propriétés doivent être respectées sur terre et sur mer. V. en ce sens notamment : de Bœck, *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, Paris, 1882, n° 404 ; Bluntschli, *Le droit international codifié*, traduit par M. Lardy, 4e éd., Paris, 1886, Introduction, p. 33 et suiv.; n° 531, p. 308 ; n° 665, p. 386 ; Fiore, *Nouveau droit international public*, traduit par Pradier-Fodéré, Paris, 1869, p. 270 et suiv., 321 ; *Le droit international codifié*, traduit par Chrétien, Paris, 1890, n° 1063, p. 337 ; de Laveleye, *Du respect de la propriété privée, sur mer, en temps de guerre*, *Revue*

3. — Les Anglais s'étonnent de cet optimisme ; ils ne lui ménagent point leurs critiques. Eh quoi ! disent-ils, y a-t-il une seule guerre continentale où ces principes aient été réellement appliqués ? En est-il une seule où ils puis-

---

de dr. intern. et de lég. comparée, t. VII (1875), p. 577 ; Massé, *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil*, Paris, 1874, t. I, n°s 121 et suiv.; de Neumann, *Éléments du droit des gens moderne*, traduit par de Riedmatten, Paris, 1886, n°s 39 et 47 ; Pierantoni, *Rapport sur les prises maritimes d'après l'école et la jurisprudence italiennes*, *Revue de dr. intern. et de lég. comparée*, 1875, p. 635 et 644 ; Charles Vergé sur de Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, augmenté des notes de Pinheiro-Ferreira, Paris, 1864, t. II, §§ 270 et 289, p. 227, 274 et 275 ; Pradier-Fodéré sur Vattel, *Le droit des gens*, Paris, 1863, t. III, § 229, p. 107 et suiv., et *Traité de droit international public européen et américain*, t. VI, n° 2618.

D'autres auteurs, sans être aussi explicites sur les doctrines de Rousseau et de Portalis, posent en principe que la guerre doit respecter la propriété sur terre et sur mer. (V. notamment en ce sens : Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 4e éd., Paris et Berlin, 1888, n°s 2199 et suiv.; Arthur Desjardins, *Traité de droit commercial maritime*, Paris, 1878, t. I, p. 35 et suiv.; Heffter, *Le droit international de l'Europe*, traduit par Bergson, 4e éd. française, par de Geffcken, 1883, § 139, p. 318 et suiv.; Holzendorff, *Handbuch des Vœlkerrechts*, *Das Seekriegsrecht* par Geffcken; Rivier, *Principes du droit des gens*, Paris, 1896, n° 204 ; Rolin Jaequemyns, *Revue de dr. intern. et de lég. comparée*, t. VII (1875), p. 269 et suiv.). Telle est également la doctrine qui ressort des résolutions adoptées par l'Institut de droit international à Zurich, en 1877, sur le traitement de la propriété privée dans la guerre maritime (*Tableau général de l'organisation, des travaux et du personnel de l'Institut de droit international* de 1873 à 1892, Paris, 1893, p. 191), et du *Manuel des lois de la guerre sur terre*, voté à Oxford en 1880 (*Ibid.*, p. 170 et suiv. V. conf. le rapport de M. de Bulmerincq sur les délibérations et résolutions de l'Institut relatives au traitement de la propriété privée dans les guerres maritimes, *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. II (1878), p. 55 et suiv.). Le projet de déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre, adopté à la conférence de Bruxelles de 1874 (art. 40 et suiv.), admet le principe du respect de la propriété privée dans la guerre continentale ;

sent l'être ? Les auteurs qui les formulent ne les oublient-ils point eux-mêmes dès qu'ils en viennent à examiner les pratiques autorisées au cours de la guerre ? Un général, en attaquant une ville ou un village occupés par l'ennemi, a-t-il jamais hésité à les bombarder parce que les éclats de ses obus pouvaient atteindre des femmes ou des enfants ? N'a-t-on même pas vu, dans des guerres récentes, le bombardement systématiquement dirigé contre la population civile, pour déterminer, par ses souffrances, la reddition de places difficiles à prendre de vive force ? Et ce procédé, quelque condamnable qu'il nous paraisse, quelque discuté

mais la conférence s'est systématiquement abstenue de toute discussion en ce qui concerne la guerre maritime ; l'Angleterre avait, en effet, invité son délégué à « s'abstenir de prendre part à aucune discussion sur aucun point qui pourrait être mis en avant et qui paraîtrait s'étendre à des principes généraux de droit international non encore universellement reconnus et acceptés » (*Archives diplomatiques*, 1876-1877, I, 76). L'accord s'est fait sur des règles pratiques ; il n'aurait pu se faire sur la conception même de la guerre et de ses effets.

Enfin, un certain nombre d'auteurs, tout en reconnaissant que la guerre est une relation d'Etat à Etat, tout en se montrant favorables au respect de la propriété privée dans la mesure où le permettent les nécessités de la guerre, se gardent de donner un caractère absolu à un principe qui, de l'aveu de tous, reçoit inévitablement, en fait, tant de restrictions. Ils admettent la légitimité du droit de capture dans les guerres maritimes (V. notamment : Ortolan, *Diplomatie de la mer*, Paris, 1864 ; Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, Paris, 1859 ; Hautefeuille, *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international* et *Questions de droit maritime international*, Paris, 1869 ; Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, 2e éd., Paris, 1887, p. 402 ; V. également Pillet, *Le droit de la guerre*, Paris, 1894, t. II, p. 153 et suiv.).

Consulter, en outre, sur le principe de l'inviolabilité de la propriété ennemie, ses partisans et ses adversaires, l'ouvrage de M. de Bœck, *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi* : l'auteur y donne un tableau intéressant des opinions des divers auteurs, p. 97 et suiv.

qu'il soit, n'a-t-il pas rencontré l'indulgence d'auteurs qui semblent admettre les idées de Rousseau ? Tous ne reconnaissent-ils pas à l'assiégeant le droit de refuser la sortie des bouches inutiles ? Peut-on dire que l'on respecte la vie des habitants inoffensifs quand on dirige son feu sur des maisons qu'ils ne peuvent abandonner et quand on les contraint à demeurer dans une ville où sévit la famine ? Est-ce respecter la propriété privée que d'écraser les habitations sous le poids des obus, mettre le feu à celles qui sont défendues par la troupe, établir une batterie d'artillerie dans une vigne, ou faire charger des escadrons à travers des champs de blé ? Toutes choses cependant dont le caractère licite n'est point contesté. Ce sont, dit-on, des nécessités de guerre, et les habitants inoffensifs, les propriétés privées les doivent subir. Assurément, mais pourquoi poser un principe que les nécessités de guerre obligent à fouler aux pieds ? Est-ce encore respecter les habitants paisibles que les contraindre à servir de guides aux troupes de l'envahisseur en leur donnant le choix de trahir leur patrie ou d'encourir un châtiment exemplaire ? Est-ce encore respecter la propriété privée que d'exercer des réquisitions et d'imposer des contributions ? Plus d'un auteur, sur le continent, a cherché des explications subtiles pour démontrer qu'on peut réquisitionner sans violer la propriété privée. On a invoqué la souveraineté de fait de l'envahisseur qni lui permettrait d'accomplir ces expropriations en se prétendant substitué au souverain de droit. Aucune subtilité n'empêchera la réquisition d'être une atteinte à la propriété ; et les règlements de nations très civilisées marquent bien l'absence de scrupules des belligérants vis-à-vis des biens des habitants inoffensifs ;

ils prennent moins de précautions quand il s'agit de réquisitionner en pays ennemi que lorsqu'il s'agit de réquisitionner sur leur propre territoire ; aux habitants du sol national, ils assurent une indemnité ; aux habitants du territoire ennemi, ils ne promettent que des reçus de prestations sans s'engager à pourvoir à leur remboursement.

4. — A la théorie qui semble exclure de la guerre les habitants paisibles et les propriétés privées, les Anglais préfèrent la théorie ancienne, la théorie traditionnelle qui les y comprend. S'ils admettent la première phrase de la formule de Rousseau : « La guerre est une relation d'État à État », ils rejettent les déductions et les commentaires qu'en tirent l'auteur du *Contrat social* et ses partisans. S'ils reconnaissent qu'il ne peut plus être question de guerre privée, de guerre entre particuliers, ils proclament que la guerre publique, la guerre entre deux États, ne saurait se concilier avec la paix privée, la paix entre sujets de chacun des États belligérants. Chaque sujet — et nous verrons plus loin quel est le sens qu'ils attachent à ce mot en notre matière (1) — est si intimement lié à l'État que la guerre le rend ennemi à la fois de l'Etat ennemi et de tous les sujets de cet État. C'est la formule que donnait Grotius et son antiquité est pour les Anglais une recommandation. L'esprit britannique aime à conserver les moules et les formes traditionnels sauf à en modifier et en améliorer le contenu. Les Anglais n'ont eu garde d'y manquer dans l'espèce, et tout en conservant le principe, ils ont condamné la plupart des conséquences rigoureuses que la pratique en déduisait il y a deux siècles.

(1) V. *infrà*, chap. IV, nos 101 et suiv.

5. — De ce que tout sujet d'un État belligérant était un ennemi, on concluait trop volontiers que tout était permis contre lui. Les gens de guerre, cédant à la brutalité de leurs passions, s'adonnaient au pillage, massacraient parfois la population inoffensive. Les publicistes hésitaient à les condamner ; trop esclaves d'un principe abstrait, ils en subissaient les conséquences logiques, encore qu'elles fussent condamnables.

Depuis, la pratique s'est adoucie ; les auteurs, moins timides, se sont affranchis. Selon l'observation très juste de Hall (1), deux causes ont déterminé, à cet égard, les progrès du droit des gens : l'influence croissante des sentiments humanitaires et l'intelligence plus grande de l'intérêt propre des belligérants. Les coutumes de la guerre aussi bien que les usages de la paix dépendent, dans une large mesure, des idées morales des hommes qui les appliquent et de l'opinion de leurs contemporains ; les rigueurs qui ne sont pas indispensables disparaissent et lorsqu'elles révoltent la conscience publique et lorsque leur inutilité est aperçue de ceux qui mènent les hostilités. Ainsi, tout en proclamant, comme il y a deux siècles, que la guerre rend ennemis les uns des autres tous les sujets des États belligérants, les Anglais répudient, sans se contredire, les excès que se permettaient les armées du XVII[e] siècle, les abus que les auteurs du temps n'osaient que timidement flétrir. Reconnaître quelqu'un pour ennemi ne signifie pas que toute violence soit permise à son encontre. Le but de la guerre est de contraindre l'État adverse à céder ; le moyen de l'y contraindre est la force,

(1) § 17, p. 66.

mais ce moyen doit être proportionné au but; cette force, cette violence doivent être limitées aux exigences du succès. « Lorsque la violence est licite, dit fort bien Hall, la mesure dans laquelle elle est permise est ce qui est nécessaire pour atteindre le but proposé. La mesure de la violence qui est permise à la guerre est donc ce qui est requis pour réduire l'ennemi à la soumission (1). »

6. — Nous ajouterons que l'objet de la guerre n'est pas seulement de forcer l'État adverse à céder ; si c'est là l'objet immédiat, le but plus lointain et plus élevé est de rétablir une paix durable. Et ce second but contribuera à limiter les rigueurs de la guerre ; car il suffit à condamner, au nom de l'intérêt même des belligérants, l'emploi de procédés d'une efficacité médiocre ou douteuse pour décider de la victoire, si, blessant trop cruellement le vaincu, ces procédés doivent jeter des ferments de haine qui survivent à la paix et en compromettent le maintien. L'idée, pour n'être pas suffisamment dégagée dans les doctrines anglaises, s'y trouve en germe (2). Il importe de la mettre en lumière (3), car de toutes les raisons qui peuvent restreindre les maux de la guerre, les plus efficaces seront toujours celles qui s'adresseront à l'intérêt bien compris des États belligérants. Les idées morales, les sentiments humanitaires ont sans doute leur action plus

(1) § 17, p. 66.

(2) Lawrence, à propos de la neutralité, remarque avec raison que le droit des neutres s'est développé parallèlement à l'idée que la paix et non la guerre est la condition normale de l'humanité. V. § 243 et suiv., p. 473 et suiv. Comp. Westlake, *Études sur les principes du droit international*, La guerre, p. 257.

(3) V. en ce sens, amiral Bourgois, *Les torpilles et le droit des gens*, *Nouvelle Revue*, 1886, t. XXXII, p. 494 et suiv.

haute et meilleure en soi, mais il est prudent d'étayer, quand il se peut, sur celle de l'intérêt, cette action que les passions déchaînées par la guerre risquent de mettre à trop rude épreuve.

7. — Si tous les sujets des États belligérants sont réciproquement ennemis les uns des autres, il ne s'ensuit nullement qu'ils doivent tous être traités de même (1). C'est en tant que membres de l'État et seulement à raison de cette qualité qu'ils sont ennemis. C'est donc seulement dans la mesure où ils prêtent à l'État dont ils sont membres un concours permettant à celui-ci de prolonger la résistance que la violence est licite à leur égard. Les Anglais ne poussent pas à l'extrême les conséquences logiques d'un principe abstrait ; il ne perdent jamais de vue les réalités; ils ont l'art de tempérer les principes ou plutôt de faire intervenir, dans une question, les différents principes qui en représentent les différents éléments, sans donner à l'un d'eux une prépondérance excessive au détriment des autres. Ils savent que les problèmes sont complexes et ne se laissent généralement pas résoudre par une simple équation ou par la seule vertu d'une abstraction. En faisant les distinctions et les décompositions nécessaires, ils arrivent à formuler des théories plus compliquées, mais plus exactes, plus conformes à la réalité mieux observée qu'ils ne cherchent pas à plier à des conceptions abstraites, mais dont ils s'appliquent à dégager les lois.

8. — Le droit de la guerre autorise à employer la force des armes contre tout ce qui oppose une résistance armée

(1) V. Westlake, *op. cit.*, *La guerre*, p. 286 et suiv.

aux belligérants ; pour contraindre l'État ennemi à céder, il faut faire reculer ses armées ; pour les faire reculer, il faut les faire succomber sous les coups ; mais, quand les soldats qui les composent sont hors de combat ou rendent les armes, la violence inutile cesse d'être autorisée contre eux ; il suffit de s'assurer de leurs personnes pour les empêcher de recommencer la lutte ; il est permis de les faire prisonniers, non plus de les tuer. Quant aux habitants paisibles, puisqu'ils n'opposent pas de résistance à main armée, l'usage des armes est contre eux sans objet et partant sans excuse. Il faut seulement que leur attitude soit loyale, qu'elle soit en réalité ce qu'elle est en apparence ; que, se présentant comme étrangers aux hostilités, ils s'abstiennent effectivement d'y concourir, qu'ils se gardent d'aider l'adversaire en le renseignant, de nuire à l'envahisseur en l'attaquant par surprise, en arrêtant ses convois, en coupant ses communications. Tant que les habitants du territoire occupé sont inoffensifs, leur vie doit être respectée ; on doit du moins ne pas y attenter directement ; il va sans dire qu'ils s'exposent à la perdre par accident s'ils la risquent au milieu des batailles ou des sièges sur la route des balles folles et des obus aveugles.

9. — S'ensuit-il que les habitants paisibles soient en dehors de la guerre, qu'ils n'en doivent sentir le poids qu'indirectement, par le contre-coup des opérations militaires? Non, sans doute ; il n'est pas seulement inévitable, il est très nécessaire qu'ils en souffrent très directement. Ce sont, en effet, leurs souffrances, et leurs souffrances seules, qui déterminent la fin de la lutte. La destruction des armées n'est qu'une opération préliminaire, décisive à coup sûr, mais insuffisante par elle-même à dicter la

paix. Que l'on suppose une armée victorieuse au début d'une campagne, après une bataille ou une série de batailles ne laissant à l'adversaire aucune possibilité de poursuivre militairement la lutte ; que l'on suppose cette armée victorieuse se reposant sur son succès et s'arrêtant immobile sur la frontière ; pourquoi l'État vaincu se soumettrait-il à la loi du vainqueur ? Libre de commander sur son territoire, libre d'assurer à ses sujets tous les avantages de la vie nationale, il n'aurait aucune raison de céder. Ce qui le contraindra à accepter les conditions de son adversaire, ce ne sera point sa défaite, mais l'usage qu'en pourra faire l'ennemi, l'occupation de son territoire, la désorganisation de la vie nationale, l'interruption des relations économiques et sociales entre ses sujets, les entraves insupportables pour tous qu'entraîne l'invasion, le poids d'une situation telle que mieux vaut, pour y mettre fin, subir les exigences du vainqueur. Quelque paradoxal que cela puisse paraître, de prime abord, aux esprits hantés par les conceptions de Rousseau, ce n'est qu'en pesant sur la population inoffensive que la guerre peut atteindre son but. Et cela est d'autant plus vrai que les institutions sont plus démocratiques, que cette population, étrangère à la lutte armée, intervient d'une manière plus directe, plus efficace, par ses votes, dans la conduite des affaires de l'État. C'est elle qui, lassée de la guerre, exigera que l'on y mette fin.

10. — Mais quels procédés le vainqueur emploiera-t-il pour provoquer cette lassitude ? N'est-il pas fort dangereux de proclamer qu'en s'attaquant à la population paisible on hâte l'issue de la lutte ? N'est-ce pas autoriser les pires violences contre des gens sans défense ? Où sera la

mesure de la violence permise, si toute violence utile est licite et si les maux efficaces sont ceux qui atteignent les habitants inoffensifs ? Ces maux ne seront-ils pas d'autant plus efficaces qu'ils seront plus rigoureux ; le pillage et l'incendie ne risqueront-ils point de revenir à la mode sous prétexte que leur action sera plus prompte, plus puissante, plus persuasive sur cette population à qui il appartient, en fin de compte, de décider de la paix ou de la guerre ?

Non, car si les souffrances des citoyens doivent amener l'État à composition, toutes les souffrances ne sont pas propres à procurer ce résultat. A côté de souffrances utiles il en est de superflues, il en est de dangereuses, et les premières seules peuvent être autorisées par la guerre. En outre, il ne faut pas perdre de vue que la portion de l'État dont l'action est prépondérante pour décider si la lutte doit poursuivre ou cesser est toujours celle qui échappe encore aux étreintes de l'ennemi. C'est elle à qui surtout il importe de rendre la guerre gênante et odieuse et c'est sur elle que l'ennemi a le moins de prises ; ce ne sont point les cruautés commises en pays occupé qui l'atteignent directement ; c'est la privation des ressources que fournissaient à l'État les régions envahies, que lui procuraient à elle-même ses relations avec ces régions. D'ailleurs vis-à-vis de toutes, des violences outrées, loin de servir l'ennemi, compromettent le double but : le succès des armes en poussant les pays occupés à la révolte, les provinces encore libres à la vengeance ; le rétablissement d'une paix durable en provoquant des haines irrémissibles. Sans doute, il peut être parfois délicat de juger si telle rigueur serait utile ou nuisible ;

mais, comme le disent fort bien les Anglais, les usages, les coutumes assises sur l'expérience du passé sont des guides qui marquent les limites de la violence autorisée par son utilité, sans interdire à l'avenir de faire de nouvelles conquêtes et de proscrire toute pratique rigoureuse dès qu'elle sera démontrée superflue. L'expérience a prouvé qu'il ne sert de rien de piller ni de confisquer sur terre les biens des particuliers; le pillage provoque le désordre et l'indiscipline parmi les troupes qui s'y livrent; les habitants menacés dans leurs biens sont tentés, pour les défendre, de prendre part à la lutte ; ils préféreront, s'il les faut sacrifier, les détruire eux-mêmes et faire le désert devant l'ennemi plutôt que le laisser s'enrichir. Enfin pillages, destructions, confiscations sont des semences de haine, sans profit pour la guerre mais non sans danger pour la paix à venir. Le ravage du Palatinat sous Louis XIV est un exemple instructif; la nation qui l'a commis en a éprouvé des suites fâcheuses plus que des avantages immédiats.

L'intérêt des belligérants aussi bien que le sentiment de l'humanité et la pression de l'opinion leur commande de ménager la population sans défense afin d'en tirer plus facilement des ressources qui les aident à poursuivre la lutte. Les réquisitions paraissent indispensables aux armées modernes ; elles ne produisent rien dans un pays dévasté.

S'il faut que les ennemis paisibles souffrent de la guerre, il faut qu'ils n'en souffrent pas trop. Et le poids naturel de l'invasion suffit bien à les incliner à la paix sans qu'il soit besoin de le rendre systématiquement plus lourd. Avoir à loger, à nourrir, à fournir de tout ce qui

leur est nécessaire, les troupes de l'ennemi, voir les travaux agricoles interrompus par les réquisitions de chevaux et de voitures, le commerce entravé par la rupture des communications, la désorganisation des transports, l'interdiction de franchir les lignes d'opération, les propriétés exposées aux dégâts que commettent, par leur seul passage, les troupes les mieux ordonnées, les relations avec une partie de la nation supprimées, le cours de l'administration suspendu, l'ennemi commandant en maître, être froissé dans ses sentiments, atteint dans ses intérêts, n'est-ce pas assez pour détester la guerre et désirer la paix, autant que le permet le souci de l'intérêt de la patrie et du devoir envers elle ?

11. — Les Anglais concluent que, proclamer ennemis tous les sujets des États belligérants, ce n'est rejeter aucun des adoucissements que comporte le droit de la guerre, que c'est simplement mieux tenir compte des nécessités et des réalités pratiques. Ils ajoutent que c'est même, à certains égards, se montrer plus humain. Refuser aux habitants paisibles le titre d'ennemis ne suffit pas à les soustraire aux maux de la guerre, et cela peut induire à aggraver ces maux. Hall (1) fait observer que, s'ils ne sont pas des ennemis, les habitants d'un pays envahi qui prennent spontanément les armes à l'approche de l'envahisseur ne sont que des criminels ; à juste titre, il se refuse à leur appliquer cette qualification. On connait cette scène de la guerre de 1870 : Un officier allemand arrivant dans un village demande à l'un des habitants : « Où est l'ennemi ? » — « L'ennemi c'est vous ! » lui répond le Français ;

(1) § 18, p. 73. V. aussi Westlake, *op. cit.*, *La guerre*, p. 285.

et l'officier, d'un coup de sabre, abat l'auteur d'une réponse à son gré trop insolente. Le paysan victime de cette brutalité odieuse avait pu être imprudent, il n'était pas criminel ; il n'avait dit, somme toute, que la vérité. Mais cette vérité devient une erreur si l'on admet que la population désarmée, restant étrangère à la guerre, ne peut revendiquer le titre d'ennemi de l'envahisseur.

12. — Les Anglais ont encore un motif de tenir à la doctrine traditionnelle, et ce motif très puissant est le souci de l'intérêt britannique, — tel du moins qu'il a été compris jusqu'ici par le gouvernement de la Reine et par la masse du peuple. La guerre maritime a été un des instruments de la grandeur de la Grande-Bretagne ; elle est considérée comme l'origine de sa prépondérance sur mer ; la confiscation de la propriété privée sur mer a été regardée jusqu'à présent comme l'arme la plus efficace de la guerre maritime, comme l'agent le plus décisif de la suprématie de la marine britannique. Or les Anglais n'admettent pas que l'on condamne, au nom du droit international, une pratique qui leur a rendu de tels services, qui à la consécration de l'usage joint celle des règlements en vigueur, que la flotte anglaise aurait encore à appliquer si une guerre venait à surgir. La théorie traditionnelle couvre cette pratique ; tous les sujets des États belligérants étant ennemis, toute violence contre les personnes ou les propriétés étant licite dès qu'elle est nécessaire ou simplement utile pour atteindre le but de la guerre, il suffit de démontrer que la confiscation de la propriété privée servait à réduire l'ennemi à composition pour en établir la légitimité dans le passé, qu'elle y pourrait encore servir pour en établir la légitimité dans l'ave-

nir. Le principe de Rousseau en est, au contraire, la condamnation formelle. Si les sujets des belligérants ne sont ennemis qu'en tant que soldats, si la propriété privée est inviolable, la capture des vaisseaux ou des marchandises qui se risquent sur les mers sous pavillon ennemi est évidemment illicite. Et de fait, les auteurs qui se réclament de Rousseau ou adoptent sa formule s'indignent de la barbarie des coutumes maritimes; ils demandent qu'elles s'inclinent devant le droit qu'ils proclament. « La première règle est sur terre: réquisitionnez selon vos besoins; sur mer, prenez et confisquez selon vos forces », a dit un des adversaires de la capture de la propriété privée (1); cette inégalité, cette contradiction doivent disparaître des coutumes des peuples civilisés. Non, répondent les Anglais, il n'y a aucune contradiction entre les principes de la guerre continentale et les principes de la guerre maritime; sur mer comme sur terre on ne doit prendre et l'on ne prend que selon les besoins de la lutte, selon les nécessités de la guerre. Si la propriété privée paraît plus atteinte sur mer, l'apparente inégalité de traitement dont elle souffre tient uniquement aux besoins de la lutte maritime qui diffèrent des besoins de la lutte continentale. Le principe est identique et l'application seule diffère parce que les exigences de la guerre diffèrent avec les éléments qui en sont le théâtre.

13. — Nous avouons que les doctrines anglaises sur le droit de la guerre nous paraissent plus exactes, plus profondes, et aussi ouvertes à tous les progrès réalisables que les théories basées sur la formule intégrale de Rous-

(1) Rolin Jaequemyns, *Revue de dr. intern. et de lég. comparée*, t. VII (1875), p. 698.

seau. Leur supériorité ressortira mieux encore lorsque nous étudierons les conditions de la guerre maritime dont les doctrines qui semblent prévaloir sur le continent nous paraissent méconnaître les nécessités. Mais, avant d'aborder, avec ce sujet, l'objet propre de ce livre, nous devons encore consacrer quelques instants à l'examen des doctrines anglaises sur la manière dont s'ouvrent les hostilités et sur les conséquences qu'entraîne le commencement de la guerre.

§ 2. — *Commencement de la guerre.* *Une déclaration de guerre est-elle nécessaire ?*

14. — Les hostilités doivent-elles être précédées d'un avertissement qui en annonce l'ouverture ou peuvent-elles commencer à l'improviste, sans déclaration de guerre, sans avis préalable, au besoin par surprise ? Les coutumes, à cet égard, sont incertaines ; le moyen âge avait la chevaleresque habitude de faire précéder la lutte de défis solennels ; il paraissait alors déloyal d'attaquer sans prévenir. Les temps modernes se piquent moins de générosité ; au XVIIe siècle, les défis sont passés de mode et la guerre commence souvent sans déclaration ; le XVIIIe siècle, plus positif encore, se soucie plus de surprendre l'adversaire que de lutter à armes égales ; le XIXe offre des exemples divers : la France en 1870, la Russie en 1877 n'ouvrent les hostilités qu'après une déclaration de guerre notifiée à l'ennemi. L'Angleterre semble avoir pris de longue date l'habitude de s'en dispenser. On ne peut dire qu'un usage général rende actuellement cette déclaration strictement obligatoire.

15. — Les auteurs sont divisés sur la question de convenance d'une semblable déclaration ; en général, les auteurs continentaux la jugent désirable, les auteurs anglais la proclament inutile. Sur ce point, la doctrine continentale nous paraît préférable. La guerre est chose assez grave, elle produit des conséquences assez rigoureuses pour qu'il importe grandement de prévenir avant de l'entreprendre. Les Anglais semblent croire que la déclaration de guerre n'est demandée par une partie de la doctrine que pour fixer, avec certitude, le moment précis où commencent à se produire les effets juridiques de l'état de guerre. Et, disent-ils, même à ce point de vue, la déclaration de guerre ne suffit pas à remplir le but. Il ne manque pas, dans le passé, d'exemples où la déclaration de guerre, loin de précéder, a suivi l'ouverture des hostilités. Français et Anglais se battaient depuis deux ans quand survint la déclaration de guerre de 1756. Au lieu de préciser la date où commencent les effets juridiques de la guerre, une déclaration, en pareil cas, ne fait que la rendre douteuse ; est-ce à partir de l'ouverture réelle des hostilités ou à partir de leur ouverture officielle, de la déclaration, qu'il faut appliquer les conséquences de l'état de guerre ? Le plus simple n'est-il pas de faire dater la guerre du premier acte d'hostilités, fait net, précis, ne prêtant à aucune équivoque, sauf à en suspendre, puis à en annihiler les effets juridiques, si ce premier acte n'a pas de suite belliqueuse, si, au lieu d'être le prélude d'une lutte sérieuse, il devient le prélude d'une nouvelle entente ?

Une déclaration de guerre, bien superflue pour déterminer la date où commence l'état de guerre, est une vaine

formalité « à moins, dit Hall (1), qu'on ne doive donner à l'ennemi le temps et la facilité de se mettre en état de défense, et il n'est pas besoin de dire que personne ne prétend déclarer obligatoire un tel don quichottisme. » La déclaration de guerre est une vaine formalité si elle peut être immédiatement suivie de l'attaque, sans que l'ennemi ait eu le temps de s'en garer, sans même que ses troupes ou ses sujets aient pu en être avertis ; l'avertissement est alors illusoire ; elle serait nuisible si elle devait être vraiment efficace, c'est-à-dire si elle supposait la nécessité d'attendre, pour attaquer, que l'ennemi s'attendît à l'attaque.

Il est impossible de proclamer d'une façon plus nette le droit, pour un État, de fondre à l'improviste sur un État qui pense vivre en paix avec son voisin, et c'est ici que la doctrine anglaise nous paraît critiquable. Elle fait trop état de l'intérêt militaire immédiat (2) au début de la cam-

---

(1) Hall, § 123, p. 301.

(2) La considération de l'intérêt immédiat exerce évidemment une grande influence sur l'opinion britannique en cette matière. On ne saurait nier que l'ouverture des hostilités sans avertissement préalable ne fournisse aux Anglais l'occasion de porter des coups très sensibles au commerce maritime de leurs ennemis. La Grande-Bretagne possède, dans toutes les régions, des colonies ou des ports de relâche ; elle a des escadres disséminées de façon à pouvoir apparaître promptement dans toutes les mers ; elle est maîtresse de presque tous les câbles sous-marins ; elle peut donc donner, à tout moment, à ses forces navales répandues sur la surface du globe, l'ordre d'attaquer les vaisseaux de l'ennemi, sans que ceux-ci se doutent du danger qui les menace, parfois sans qu'ils connaissent même le différend qui s'est élevé entre leur pays et la Grande-Bretagne. Nulle autre puissance ne possède les mêmes ressources pour frapper à l'improviste avec autant de force des coups répétés, et l'Angleterre préfère ne pas renoncer à une supériorité dont elle a plus d'une fois retiré avantage. Les tendances modernes sont cependant en contradiction avec de tels procédés ; lors de la guerre de

pagne ; elle oublie trop que la guerre, de plus en plus, dans le monde moderne, est un accident, que la paix est l'état normal des nations, que la guerre même n'a d'autre but que le rétablissement d'une paix durable, qu'il ne faut pas sacrifier à l'intérêt problématique d'un coup de main l'intérêt certain de la sécurité, condition indispensable de la paix réelle.

Sans doute, l'attaque par surprise peut donner un avantage au point de vue militaire, mais cet avantage n'est rien moins qu'assuré ; l'adversaire, bien qu'inconsciemment devenu ennemi malgré lui, peut être sur ses gardes et parer le coup ; la possibilité de la surprise l'oblige même à rester en tout temps aux aguets, à tenir, sur ses frontières, ses troupes toujours en éveil. A cet avantage incertain l'éventualité d'une guerre soudaine oppose une inquiétude, une défiance réciproque qui risquent de compromettre la paix, qui en altèrent en tout cas les bienfaits. Dans des circonstances difficiles, la crainte d'être surpris peut induire à surprendre et telle situation qu'un peu de sang-froid pourrait résoudre pacifiquement menace d'amener un conflit parce que chacun veut prévenir de peur d'être prévenu. Dans les moments où les rapports sont le plus amicaux, chaque Etat surveille néanmoins l'aménagement de ses frontières en vue de l'éventualité redoutable ;

Crimée, la Grande-Bretagne a laissé un délai aux vaisseaux de l'ennemi dirigés vers ses ports pour se mettre à l'abri ; la prépondérance croissante du souci des intérêts pacifiques doit faire condamner une pratique qui n'assure d'avantage à la guerre qu'au détriment de la paix. Le jour où nul vaisseau ennemi ne pourrait être confisqué au cours du voyage entrepris avant l'ouverture et par suite dans l'ignorance de la guerre, l'Angleterre aurait perdu sa principale raison de juger la déclaration de guerre inutile.

il refuse toute disposition, si utile qu'elle puisse être en temps de paix, dès qu'elle pourrait le mettre à la merci d'un coup de main. Peut-on attribuer à d'autres causes qu'à la crainte d'une attaque soudaine, d'une guerre ouverte à l'improviste, sans déclaration, sans annonce, sans soupçon préalables, l'opposition de la Grande-Bretagne à la construction d'un tunnel sous la Manche? Cette route sous-marine serait précieuse durant la paix ; elle ne priverait pas l'Angleterre des bénéfices de sa situation insulaire au cas où éclaterait une guerre qui aurait pu être prévue ; rien ne serait plus simple que de supprimer la communication en inondant le tunnel. Un état-major serait bien fou s'il faisait état d'une telle voie pour préparer une invasion en règle. Mais l'opposition qui nous semble futile, les terreurs qui nous paraissent ridicules, si nous les jugeons à notre point de vue, cessent d'être déraisonnables quand on se place au point de vue britannique. Les Anglais ne se feraient point scrupule de commencer la guerre par surprise; ils pensent dès lors que les autres États seraient fondés à les attaquer ainsi ; ils redoutent de voir le sol britannique à la merci d'une invasion française le jour où, en pleine paix, un bataillon français pourrait prendre le train à Calais et, débarquant à Douvres, s'emparer par surprise de la gare, puis, gardant l'entrée du tunnel, permettre aux armées de traverser le détroit en seriant de leurs escadres.

16. — La nécessité d'une déclaration non de pure forme, mais ayant le caractère d'un avertissement préalable à l'attaque, laissant à l'adversaire le temps de savoir qu'il doit s'y attendre avant de la subir, serait un bienfait pour la paix sans être un danger pour la guerre. Il est sans

doute difficile de la faire admettre dans la pratique ; on ne peut se dissimuler d'ailleurs qu'elle ne produirait tous ses effets qu'à la condition d'être si bien comprise et si bien respectée que les États puissent avoir pleine confiance dans l'observation de la règle par tous. Mais il nous paraît excessif de déclarer, comme le font les Anglais, qu'une telle règle serait naïve et dangereuse. Les Anglais eux-mêmes condamnent l'attaque perfide, celle qu'un État se permet au moment même où il trompe son adversaire par des négociations, par des assurances pacifiques ; cependant cette attaque perfide, pratiquée par des princes sans scrupules, peut se recommander, au point de vue militaire, des mêmes avantages vis-à-vis d'un ennemi défiant que l'attaque soudaine vis-à-vis d'un ennemi trop confiant. Son utilité immédiate ne la sauve pas d'une condamnation que mérite son caractère odieux et que suffirait à justifier son danger pour toutes relations pacifiques. Pourquoi la pratique de l'attaque par surprise ne serait-elle pas également réprouvée à raison de ses inconvénients pour la paix qu'elle rend précaire et des entraves qu'elle crée au développement économique des nations dans leur état normal ?

§ 3. — *Les conséquences de l'état de guerre.*

17. — L'état de guerre, disait-on autrefois, rompt tout rapport de droit entre les États belligérants ; la force seule préside désormais à leurs relations. Jamais la formule ne s'est appliquée à la lettre ; on s'accorde aujourd'hui à en reconnaître l'exagération. Il est des conventions comme il est des usages qui sont faits pour la guerre et qui sont

observés pendant la guerre ; leur respect s'impose aux États belligérants. Parmi les traités qui ne visent pas l'état de guerre, on admet, en principe, que ceux-là seuls sont rompus ou suspendus dont l'observation, incompatible avec la guerre, suppose, nécessairement, l'état de paix. Les doctrines anglaises ne diffèrent pas, à cet égard, de celles qui ont cours sur le continent.

18. — De ce que la guerre rend ennemis les sujet des belligérants, on déduisait jadis que tout lien de droit disparaissait entre eux, que toute rigueur était permise contre eux. On admettait le droit, pour l'État, de détenir pendant les hostilités ou d'expulser, s'il le jugeait préférable, les sujets de l'Etat ennemi qui se trouvaient sur son territoire au début de la guerre ; on admettait encore qu'il s'emparât de leurs biens ; on proclamait l'interdiction de tous rapports commerciaux, de tous rapports juridiques entre ses ennemis et ses propres sujets. Même à l'époque où la théorie admettait la légitimité de ces procédés rigoureux, la pratique n'y recourait point toujours. C'est ainsi qu'au moyen âge, on accordait souvent un délai aux sujets de l'ennemi pour régler leurs affaires et quitter le territoire. A une époque toutefois où les étrangers étaient traités avec rudesse même durant la paix, il ne fallait pas s'attendre à ce que la guerre usât envers eux de grands ménagements. Au XVIIe siècle, souvent tous leurs biens étaient confisqués. Au XVIIIe siècle, on prit l'habitude de ne plus les dépouiller entièrement de leurs immeubles ; on se contenta d'en saisir les revenus, tantôt pour les garder, tantôt pour les séquestrer ; on continua à s'emparer des biens meubles, mais on se mit à les restituer parfois à la fin de la guerre. A mesure que les relations devenaient

plus fréquentes entre les peuples, que les barrières s'abaissaient, en temps de paix, devant les étrangers, à mesure que le nombre croissait de ceux qui allaient s'établir au-delà de leurs frontières ou qui du moins y devenaient propriétaires ou détenteurs de valeurs mobilières, les rigueurs anciennes devenaient plus intolérables, plus contraires aux besoins de la paix ; elles devaient de plus en plus s'atténuer. Le XIX[e] siècle parait avoir mis fin, dans la pratique, à la confiscation des biens que possèdent, au début des hostilités, les sujets de l'ennemi. Les auteurs continentaux étaient naturellement amenés par leurs théories mêmes sur le droit de la guerre à condamner toute spoliation. « La guerre, dit M. Pillet (1), n'est ni un mode d'extinction des obligations, ni une cause de perte de la propriété. » Les auteurs anglais sont moins affirmatifs. Il importe d'examiner rapidement leurs doctrines.

19. — Leur fidélité à la tradition les induit à exposer d'abord la règle ancienne, sauf à reconnaitre qu'elle marque en quelque sorte la limite extrême du droit et qu'il convient, dans l'application, de rester en deçà. « Dire que la guerre met fin à toutes relations pacifiques entre les sujets des Etats ennemis, et entre les sujets de l'un et le gouvernement de l'autre, dit Hall (2), c'est simplement mentionner l'un des effets du principe qui est à la base des lois de la guerre, à savoir que les sujets des Etats ennemis sont ennemis. La règle doit être maintenue en droit strict tant que l'usage n'y a pas apporté de dérogation. Logiquement, elle implique la cessation des relations existantes, et par suite le droit pour l'Etat d'expulser ou de traiter,

(1) *Le droit de la guerre*, t. I, p. 304.
(2) § 126, p. 405.

sous une autre forme, en ennemis les sujets de l'Etat ennemi qui se trouvent sur son territoire ; suivant leur nature, la suspension ou l'extinction des contrats existants, et parmi les contrats dissous il faut compter l'association, puisqu'il serait impossible aux associés de reprendre leurs affaires à la fin de la guerre au point précis où elle auraient été abandonnées à l'ouverture des hostilités; l'impossibilité pour les sujets d'un belligérant d'agir ou d'être cités devant les cours de justice de l'autre, et enfin l'interdiction de tout nouveau commerce ou de tous autres rapports ou de toute espèce de contrat particulier. Dans les derniers temps, il est rare qu'un État se soit exposé, avec son ennemi, aux inconvénients résultant du maintien inflexible de la règle de droit ; mais les adoucissements à la règle qui se sont produits ou bien ont été trop évidemment dictés par le seul souci de l'intérêt propre du moment, ou bien ont été trop peu confirmés par l'usage pour constituer des exceptions définitivement établies. Vraisemblablement la seule application de la règle dont l'atténuation ait acquis une autorité internationale est celle qui concerne le traitement des sujets ennemis qui se trouvent en territoire ennemi à l'ouverture des hostilités. »

20. — L'État a le droit d'expulser les sujets de l'État ennemi, s'il juge leur présence dangereuse pour lui ; mais il ne les retient plus prisonniers si ce n'est dans des circonstances exceptionnelles, Hall (1) indique trois cas où le droit de détention lui paraît justifié : 1° Lorsqu'un délai a été fixé aux sujets de l'ennemi pour quitter le territoire, l'État peut incarcérer ceux qui n'ont pas tenu compte de

(1) § 126, p. 408.

ses ordres et sont restés en dépit de ses défenses ; 2° l'État peut encore s'assurer des personnes dont la conduite est suspecte ou de celles qui, à raison de leur qualité et de leurs talents, seraient si précieuses à l'ennemi qu'il importe de le priver de leurs services, de les mettre hors d'état de nuire ; 3° enfin, ici Hall exprime un doute, peut-être l'État doit-il être autorisé à retenir les personnes qui appartiennent à la force armée de leur pays. Aucune objection ne peut être faite à l'arrestation des personnes comprises dans la première catégorie ; en ce qui concerne les deux dernières, on pourrait, sans doute, alléguer que, venues en temps de paix dans un pays, elles devraient être à l'abri d'une surprise de la guerre et libres de se retirer au début des hostilités ; toutefois l'opinion de Hall nous paraît très fondée. Il serait excessif d'exiger qu'un État laisse partir, pour aller grossir les forces de son adversaire, des hommes qu'il peut, sans effusion de sang et sans spoliation, mettre hors d'état de lui nuire. Il importe de remarquer que l'État a un intérêt d'autant plus grand à agir de la sorte que les personnes qui ont vécu sur son territoire peuvent, grâce aux connaissances acquises durant leur séjour, fournir à l'État ennemi des indications particulièrement précieuses pour lui et particulièrement funestes à l'État dont l'hospitalité leur a permis de se renseigner. Il nous semble très légitime de se mettre en garde contre le péril qui en peut résulter.

21. — Pour ce qui concerne l'interruption de tous rapports entre les sujets des belligérants, les doctrines anglaises pourraient avec avantage atténuer quelque peu leur rigidité. Que l'on interdise à ses sujets de commercer avec ceux de l'ennemi de peur d'augmenter les res-

sources de ce dernier, qu'on leur défende d'assurer les navires de l'ennemi, afin de ne pas faciliter à celui-ci les moyens de se soustraire aux coups dirigés contre lui, rien de plus naturel. Mais est-il bien nécessaire de refuser, pendant les hostilités, tout effet à tout contrat antérieur à la guerre, de rompre les sociétés, d'arrêter le payement des dettes, de suspendre le cours de la justice et de prohiber tout rapport juridique ? Il faut remarquer tout d'abord que la règle ne peut pas s'appliquer avec une rigueur absolue. La guerre exige, en bien des cas, des rapports commerciaux entre les sujets et même entre les armées d'un belligérant et les sujets de l'autre ; quand une armée envahit le territoire ennemi, elle entre en relations avec la population paisible ; elle réquisitionne souvent, mais souvent aussi elle achète ; les Anglais rappellent volontiers que Wellington payait, même en pays ennemi, les denrées nécessaires à ses troupes. Les prisonniers sont autorisés à tirer et à négocier des lettres de change sur leurs patries afin de se procurer des ressources, et les capitaines de navires s'engagent valablement en signant des contrats de rançon. Puis, lorsqu'on permet aux sujets de l'ennemi de rester sur le territoire, il faut bien se départir de la règle à leur égard, sous peine de leur rendre l'existence impossible. Hall reconnaît que, pendant toute la durée de leur séjour autorisé, que ce séjour soit limité à un délaï déterminé ou seulement subordonné à leur bonne conduite, ils sont exonérés de tous les inconvénients attachés au titre d'ennemis, et traités comme tous autres étrangers à cette seule exception près qu'il leur est interdit de faire le commerce directement avec l'ennemi

sur leurs propres vaisseaux ou sur d'autres vaisseaux de l'ennemi (1).

Les prohibitions ne produisent donc en réalité leur effet qu'entre sujets belligérants et sujets de l'ennemi résidant en territoire soumis au pouvoir de l'ennemi. Même ainsi restreintes, elles nous paraissent dépasser la mesure des exigences de la lutte. On permet aux sujets de l'ennemi, autorisés à demeurer temporairement sur le territoire, de liquider leurs affaires avant de regagner leurs pays ; pourquoi interdire pareille liquidation par le seul motif que les intéressés habitent les uns en deçà, les autres au-delà des frontières ? Pourquoi suspendre le cours de la justice : justice n'est-elle pas due même à l'ennemi ? Que si, dans certains cas — rares assurément — l'exécution de contrats antérieurs à la guerre ou le payement de dettes risquaient de procurer à l'ennemi un avantage très sensible, ne suffirait-il pas d'autoriser, à titre exceptionnel, la suspension du contrat ou la mise sous séquestre de la somme due ? En d'autres termes, la règle actuelle ne devrait-elle point devenir l'exception ?

22. — En ce qui concerne les biens possédés par les sujets de l'ennemi, les Anglais posent encore en principe que le droit de la guerre autorise la confiscation. La logique y conduit, la coutume ancienne la mettait en pratique ; l'autorité de cette coutume ne pourrait être détruite que par l'usage contraire. L'usage contraire semble en voie de formation ; il n'est pas encore assez fermement établi pour être obligatoire.

De même qu'à la rigueur les sujets de l'ennemi peuvent

(1) § 126, p. 410.

être expulsés du jour au lendemain, sans aucun délai pour régler leurs affaires, de même leurs propriétés peuvent à la rigueur être confisquées. Une seule valeur est garantie en toute sécurité aux sujets de l'ennemi : ce sont les fonds d'Etat. L'Etat belligérant doit payer les coupons de sa dette même aux porteurs ennemis ; l'intérêt de son crédit a dicté cette règle ; il emprunterait à des conditions plus onéreuses, si sa dette était sujette à des risques de guerre ; la garantie tacite qu'il donne par avance aux sujets de l'ennemi est le prix dont il paye un taux d'émission plus avantageux.

Toutefois, si les Anglais hésitent à condamner définitivement la confiscation, ils ne lui en sont pas moins hostiles ; il est peu probable que l'Angleterre, en cas de guerre, y recoure. « Pour le présent, dit Hall (1), on ne peut dire qu'un belligérant commette un acte manifestement illégal en confisquant la propriété mobilière de ses ennemis qui se trouve sous sa juridiction lorsqu'elle n'est pas garantie sur la foi publique ; mais l'absence de tout exemple de confiscation dans les guerres européennes les plus récentes, non moins que les intérêts communs de toutes les nations et l'opinion moderne, autorise le ferme espoir que le droit mourant ne sera jamais remis en vigueur et qu'il sera bientôt éteint par désuétude. » Et, de son côté, Lawrence (2) estime que, en tenant le plus grand compte des précédents et de la coutume, on doit considérer le droit de confisquer comme allant rapidement à sa fin, s'il n'a même déjà cessé d'exister.

Les principes du droit de la guerre, tels que les admet-

(1) § 144, p. 458.
(2) § 197, p. 353.

tent les Anglais, nous semblent condamner absolument la confiscation des biens appartenant aux sujets ennemis. Les seules rigueurs permises sont les rigueurs utiles, celles qui peuvent contribuer à la soumission de l'État ennemi. Pareille confiscation sera toujours sans effet. Jamais elle n'a empêché de tirer l'épée un prince ambitieux d'agrandir ses domaines ou jaloux de défendre ses droits méconnus. Jamais elle n'empêcherait d'engager la lutte un Etat menacé dans ses intérêts essentiels. Loin d'intéresser au rétablissement de la paix les propriétaires dépossédés, elle les pousserait à chercher, dans les pertes infligées à l'auteur de leur spoliation, les compensations et les indemnités qu'ils ne pourraient attendre que de la victoire. Sans effet utile pour contraindre l'adversaire à céder, la confiscation rendrait assurément plus précaires, dans l'avenir, les relations pacifiques. Exposer les étrangers à être dépouillés par la guerre, ce n'est évidemment pas le moyen de les engager à prêter le concours de leurs capitaux durant la paix. Sans profit pour la guerre, funeste pour la paix, la confiscation doit être réprouvée sans réserve.

23. — Il est un cas toutefois où la coutume l'autorise encore, où les doctrines continentales y sont hostiles, où les doctrines anglaises y sont favorables ; c'est le cas où il s'agit de navires ou de marchandises appartenant à l'ennemi, se trouvant en pleine mer ou dans les eaux et ports des belligérants à l'ouverture des hostilités. La capture de la propriété privée est la loi de la guerre maritime et nous pensons avec les Anglais qu'il est difficile d'abolir cette loi, à moins d'abolir la guerre maritime elle-même. On en a conclu que, dès le début de la guerre, les propriétés sujettes à capture peuvent être prises.

Autrefois, avant même d'ouvrir les hostilités, on mettait l'embargo sur les navires de l'adversaire de demain; on les retenait dans les ports afin de les avoir sous la main et de pouvoir les confisquer si la guerre éclatait. La pratique sur ce point s'est adoucie ; on accorde souvent un délai aux navires de l'ennemi pour quitter les ports où ils se trouvent au début de la guerre. On a même été plus loin : au commencement de la guerre de Crimée, la France et l'Angleterre ont exempté de la capture les vaisseaux qui, avant l'ouverture des hostilités, avaient quitté un port étranger à destination d'un port français ou anglais ; ces vaisseaux étaient libres de venir décharger au port ennemi, et de regagner ensuite, sans retard, tout port non bloqué. En 1870, la France accordait même, aux navires allemands qui avaient simplement commencé à charger une cargaison à destination de la France, la faculté de se rendre, sans limitation de délai, dans un port français et de regagner ensuite, avec un sauf-conduit, un port allemand. Les Russes laissèrent encore, en 1877, les navires turcs, mouillés dans les ports russes, libres de prendre leur chargement et de sortir. Mais ces exceptions à la règle ne s'étendaient pas aux navires et cargaisons ennemis à destination ou en provenance de ports neutres. L'Angleterre protesta même, en 1870, en observant qu'il y avait quelque injustice, vis-à-vis des neutres, à traiter navires et biens se rendant dans leurs eaux ou en venant plus durement que navires et biens se rendant chez l'ennemi ou sortant de ses ports. La protestation n'était pas sans fondement, mais elle aurait pu toutefois être aussi bien formulée contre l'ordre en Conseil anglais de 1854 (1).

(1) V. Hall, *op. cit.*, § 148, pp. 469, 470.

Il nous semble que la règle encore admise est trop rigoureuse, et d'autre part les tempéraments que l'on voudrait fonder sur les exemples que nous venons de citer nous paraissent dépasser la mesure de l'indulgence raisonnable.

Prendre à l'improviste vaisseaux et biens partis en temps de paix alors que rien n'annonçait la guerre, que rien, par conséquent, ne leur interdisait d'entreprendre leur voyage, c'est porter atteinte à la sécurité de la paix ; nous estimons qu'avant de frapper, il convient d'avertir ; l'importance croissante des relations commerciales exige que ces relations soient plus sûres ; le voyage, licite à son début, ne saurait devenir condamnable en cours de route ; du moins, navires et cargaisons ne devraient-ils point être confisqués ; les seules mesures dont nous admettions la légitimité seraient la détention de l'équipage et la mise sous séquestre du navire et des marchandises. Que l'État ennemi prenne ses précautions pour empêcher son adversaire d'accroître ses forces, qu'il le prive des marins, des vaisseaux dont il pourrait tirer parti, qu'il le prive même des biens qui augmenteraient ses ressources et par là ses moyens de résistance, les particuliers lésés ne sauraient se plaindre de subir indirectement le contrecoup d'une guerre qu'ils n'avaient pu prévoir, en souffrant du chômage forcé de leurs navires ou de l'arrêt de leurs marchandises. Ils nous semblent en droit de se plaindre quand on les dépouille définitivement ; la spoliation, à notre avis, ne doit être que la sanction des opérations interdites par le belligérant, et le voyage commencé durant la paix ne pouvait être illicite au regard d'un État qui n'était point encore ennemi. Ces considérations du reste,

besoin de sécurité pendant la paix, sens plus vif de la justice ou de la loyauté due à l'ennemi, ont amené les États à se départir de la rigueur de la règle ancienne vis-à-vis des navires mouillés dans leurs eaux ou même en route vers leurs ports au début de la guerre ; elles n'ont pas moins de force à l'égard des navires à destination ou en provenance des ports neutres.

Par contre, la douceur dont on a usé envers les navires qui se trouvaient ou se rendaient, à l'ouverture des hostilités, dans les ports de l'ennemi, nous semble extrême ; elle s'explique par l'importance secondaire que pouvaient avoir les opérations maritimes sur l'issue des guerres où l'on en a usé ; elle va au-delà de ce que permettraient les exigences d'une guerre où les opérations maritimes joueraient le premier rôle. Laisser partir des équipages appelés peut-être à monter le lendemain les croiseurs de l'ennemi, des navires destinés peut-être à grossir la flotte volontaire ou auxiliaire de l'adversaire, ce serait en quelque sorte lui fournir des armes. Lui rendre même des navires qui ne seraient point susceptibles d'être armés pour le combat, ce serait encore lui donner des instruments précieux pour ses transports. Une telle générosité ne saurait être obligatoire, et nous considérons détention et séquestre comme pleinement justifiés par les nécessités de la préservation. La confiscation seule nous semble condamnable comme contraire à la loyauté et à la sécurité des relations pacifiques.

CHAPITRE II

Les conditions de la guerre sur mer.

---

§ 1er — *La guerre au commerce.*

24. — I. Le droit de capture. — La capture de la propriété privée a été considérée jusqu'à présent comme un élément essentiel de la guerre maritime. Si parfois les États ont renoncé à en faire usage, ç'a été sous l'influence de circonstances particulières qui laissaient peu d'importance à la lutte sur mer. Dans les guerres les plus récentes, le droit de prise a été exercé.

25. — La légitimité du droit de capture est contestée par la majorité des auteurs continentaux, affirmée par les auteurs britanniques. — La grande majorité des auteurs continentaux s'élèvent contre le droit de capture. Une raison d'ordre théorique détermine leur opinion. La guerre, disent-ils, est une relation d'État à État, non d'individu à individu; si les propriétés d'État s'en trouvent naturellement atteintes, les propriétés des particuliers doivent rester hors de cause. Respectées dans la guerre continentale, elles devraient l'être aussi dans la guerre maritime. Si la propriété privée est inviolable sur terre, elle doit l'être sur mer. Si la lutte continentale est res-

treinte aux forces militaires des États, la lutte maritime doit être également circonscrite à leurs forces navales. De même que les opérations des armées décident sur terre, de même les opérations des flottes doivent décider sur mer. Les personnes étrangères aux forces organisées des belligérants ne doivent, nulle part, être directement visées, directement touchées par la guerre ; or, c'est les viser, c'est les toucher directement que de soumettre à la saisie et à la confiscation les navires et les marchandises qu'elles hasardent sur mer pendant les hostilités. Il fut un temps « où la propriété privée sur terre n'était pas autrement traitée que la propriété privée à la mer, et où l'une et l'autre étaient considérées comme des objets légitimes de butin. Ce legs des temps antiques s'est d'abord imposé à la théorie et à la pratique ; puis la théorie et la pratique l'ont répudié en ce qui touche la guerre continentale ; la pratique l'a retenu en ce qui concerne la guerre maritime. Mais la théorie l'a répudié, à quelques exceptions près (1). » Le moment est venu où la pratique doit suivre la théorie et se conformer, même sur mer, aux principes de la guerre moderne. La confiscation de la propriété privée sur mer, ajoute-t-on, est indigne de nations chrétiennes et de peuples civilisés ; elle a donné lieu, en fait, à des abus scandaleux ; elle a été la source de souffrances et de molestations sans nombre pour les neutres ; elle laissera toujours ces derniers dans une situation précaire. Enfin, l'utilité que les belligérants en peuvent retirer est plus que contestable ; jamais l'exercice du droit de capture n'a décidé de l'issue d'une guerre ; jamais les pertes infligées

(1) De Bœck, *De la propriété ennemie sous pavillon ennemi*, n° 381, p. 395.

à son commerce n'ont forcé un État à déposer les armes.

26. — Les auteurs anglais, au contraire, n'éprouvent aucun doute sur la légitimité du droit de capture. La raison théorique que l'on invoque à son encontre ne saurait les toucher. Ils n'admettent point, nous l'avons vu, que les effets de la guerre se restreignent aux forces organisées des États. Les États sont composés d'individus ; ils n'agissent, ils ne se développent, ils ne luttent que par l'intermédiaire des personnes qui les composent. En dehors d'elles, ils ne sont que pures abstractions ; or, la guerre est chose très concrète. Qu'elle ne soit pas dirigée contre les sujets de l'État en tant qu'individus, qu'on n'attente ni à leur vie ni à leurs biens sous le seul prétexte qu'ils sont ennemis, rien de mieux. Mais, en tant que membres de l'État, en tant que sujets prêtant un concours ou personnel ou pécuniaire à l'État, il faut bien que la guerre les atteigne.

Elle les frappe sur terre dans leurs personnes et dans leurs biens quand les nécessités de la lutte l'exigent. La formule véritable de la guerre continentale n'est pas que la propriété privée y est respectée, mais qu'elle y est respectée dans la mesure où l'intérêt de la guerre l'exige ou du moins le permet. On fait la guerre à l'État, on ne la fait pas aux individus, soit ; mais, comme on ne peut atteindre l'État que par les individus, on frappe les individus dans la mesure où il est nécessaire de les frapper pour atteindre l'État. C'est la loi de la guerre et sur terre et sur mer.

Est-il d'ailleurs plus cruel, plus barbare de saisir des navires et de confisquer des marchandises que de tuer des soldats et des matelots ? La guerre est-elle plus inhumaine quand elle prend les biens que lorsqu'elle prend

les vies? Et si, en s'attaquant aux biens, elle permet d'épargner des vies, n'est-elle pas, au contraire, moins rude ; si, en frappant le commerce, elle abrège les luttes d'escadres et les exploits des torpilleurs, ne devient-elle pas moins atroce ? Et n'est-il pas juste de dire que la capture de la propriété privée sur mer constitue, de tous ses procédés, le moins odieux ?

Que l'on mette en comparaison les souffrances qu'infligent à la population paisible les opérations de la guerre sur terre et celles que lui impose la coutume des prises sur mer, il sera difficile de prétendre que les dernières soient les plus rigoureuses.

Sur terre, une bataille peut détruire maisons, usines, fermes, récoltes, ruiner entièrement propriétaires, cultivateurs, industriels. Le commerce d'une place assiégée peut être anéanti par le seul fait de la rupture de ses communications avec l'extérieur. Les horreurs de la famine viennent s'y joindre aux désastres financiers. L'occupation d'une contrée par l'ennemi entrave toutes les relations économiques, paralyse les transactions, arrête les entreprises, et il n'est au pouvoir de personne de prévoir et de limiter ses pertes.

Sur mer, armateurs et négociants ne risquent qu'une fraction de leur fortune ; ils réalisent, en cas de succès, d'énormes bénéfices ; ils limitent leurs pertes, en cas de capture, au moyen de l'assurance qui divise et répartit en quelque sorte, parmi la nation, les dommages causés par l'ennemi.

Que l'on compare seulement, dit Hall, les maux résultant de la capture et ceux qui s'attachent à la pratique de la guerre continentale offrant le plus d'analogie avec elle,

la levée des contributions. « Par cette dernière, qui est elle-même relativement douce, la propriété privée est saisie dans des conditions telles que des souffrances pour les habitants — et les souffrances sont parfois de la nature la plus cruelle — en sont la suite presque inévitable. Dans une contrée pauvre, de communications difficiles, une armée peut épuiser les vivres de façon à exposer aux privations la population entière de régions étendues. Les approvisionnements d'un marchand de vêtements ou de cuir sont saisis ; s'il reçoit à la fin de la guerre la valeur brute de ses marchandises, ce qui n'arrive pas toujours, il n'obtient nulle indemnité à raison de l'interruption de son commerce et de la perte temporaire de son capital circulant. Un fermier est-il emmené avec ses voitures et ses chevaux pour des semaines et des mois et à des distances de cent ou deux cents milles ; s'il ramène ses chevaux en vie, le droit de demander, dans un avenir indéterminé, à son propre gouvernement, une somme correspondant au prix de location de ses attelages, l'indemnisera-t-il de la perte d'une récolte ou du dommage causé à sa ferme par la cessation de travail ? Il faut se rappeler d'ailleurs que l'exécution des réquisitions est assurée par de sévères mesures de discipline qui peuvent attenter à la liberté où à la vie des habitants, et que, dans la pratique, ces reçus que l'on considère comme devant enlever aux réquisitions le caractère de confiscation sont assez souvent oubliés ou refusés (1). »

27. — Qu'ils envisagent les principes ou les faits, les auteurs anglais ne voient aucun motif de condamner la capture de la propriété privée sur mer comme contraire

(1) § 147, pp. 464, 465.

au droit ou à l'humanité. Reste le dernier argument des adversaires de la confiscation, l'inutilité de cette confiscation. S'il était fondé, cet argument suffirait à rendre la capture inadmissible. Mais est-il vrai qu'elle soit inefficace? Non, répondent encore les Anglais. « Si douce qu'en soit l'action vis-à-vis des individus, dit Hall, la capture sur mer est souvent un instrument de guerre d'une nature beaucoup plus efficace que n'ont jamais été les réquisitions. En entravant le cours ordinaire du commerce, en arrêtant les matières premières en route vers les manufactures, en empêchant l'importation des vivres et l'exportation des produits du pays, tôt ou tard et plus ou moins, elle exerce une pression sur tous, et en rendant les marins prisonniers de guerre, elle mine la puissance offensive du belligérant affaibli. En présence des résultats que la capture maritime a souvent produits, il est vain de prétendre qu'elle ne constitue pas une des plus formidables armes de guerre et, en présence de faits évidents. il est également vain de nier qu'elle soit l'arme dont l'emploi cause le moins de souffrances individuelles (1). »

28. — Les adversaires du droit de capture ont peut-être raison quand ils affirment que jamais la confiscation de la propriété privée n'a suffi à dicter la paix, bien qu'il soit fort difficile de contrôler l'exactitude de pareille déclaration; il est singulièrement difficile, en effet, de discerner quel a été, parmi des mobiles divers, l'élément décisif qui a dicté la soumission d'un État. Mais il nous parait incontestable que les souffrances et les pertes subies par le commerce ont au moins contribué, dans maintes circonstances, à faire accepter la paix. On a vu des États

(1) § 147, p. 465.

céder sans être envahis et s'y trouver contraints par l'épuisement de leurs ressources ; ils auraient sans doute prolongé la lutte si leur marine marchande était demeurée intacte, leur commerce de mer, florissant.

Les adversaires du droit de capture prennent d'ailleurs grand soin de démontrer à l'Angleterre combien la confiscation lui serait dangereuse au cas où elle serait engagée dans une guerre maritime (1). N'est-ce pas avouer que la capture est loin d'être inefficace ?

L'Angleterre, de son côté, est convaincue que le droit de prise a été, au cours des grandes guerres maritimes du XVIIIe siècle et de la période napoléonienne, la cause du développement de sa marine, la source de sa prépondérance commerciale. Elle lui attribue cette suprématie sur les mers qui était assurément, pour elle, le but principal de la lutte.

Il importe d'autant plus d'examiner qui a tort ou raison dans ce débat que de l'utilité ou de l'inutilité de la confiscation dépend, en définitive, sa légitimité ou sa condamnation. La guerre nécessairement brutale autorise toute violence propre à amener, avec la soumission de l'ennemi, le rétablissement d'une paix durable. Si la capture a cette vertu, elle est d'autant mieux justifiée que, parmi les moyens violents, elle n'est assurément pas le plus barbare.

29. — Nécessité du droit de capture sous peine de réduire la guerre maritime à n'être que le prélude et l'auxiliaire de la guerre continentale. — Les États maritimes entretiennent des escadres comme les États continentaux entretiennent des armées. Le choc des escadres suffirait-il à

(1) Voir de Bœck, nos 594 et suiv., p. 574 et suiv.

décider entre eux? Supposons qu'un combat sur mer anéantisse la flotte de guerre d'un des belligérants. La perte de ses cuirassés le forcera-t-elle à se soumettre? Pas plus que ne le ferait sur terre la destruction de ses armées. Tant que son territoire demeure intact, tant qu'il reste libre de commander à ses sujets, de faire sentir son autorité sur ses domaines, d'assurer à ses habitants la sécurité de leur existence, de leurs relations, de leurs échanges entre eux et avec l'étranger, la destruction d'une flotte comme celle d'une armée ne saurait l'émouvoir. Pour amener sa soumission il ne faut rien moins, nous l'avons vu (1), que l'impossibilité pour le gouvernement d'accomplir ses fonctions, la désorganisation de la vie nationale. L'occupation du territoire par l'ennemi produit cette gêne à laquelle il faut se soustraire, fût-ce au prix de sacrifices pénibles; mais, à moins que la défaite d'une escadre ne soit le préliminaire d'un débarquement et d'une occupation, c'est-à-dire d'une guerre continentale, elle ne saurait avoir cet effet, elle ne saurait provoquer cette contrainte.

30. — Donc limiter la guerre sur mer aux opérations des flottes de guerre, c'est la réduire à n'être que l'auxiliaire ou le prélude de la guerre continentale, c'est obliger les belligérants à en venir tôt ou tard aux opérations sur terre, à l'occupation qui seule pourrait terminer la lutte; c'est par là même diminuer singulièrement les risques de guerre pour les puissances qu'une frontière terrestre ne met pas en contact immédiat avec l'État ennemi, en accroître singulièrement les difficultés pour celles qui sont

(1) V. *suprà*, n° 9.

obligées de traverser la mer avant de frapper leur adversaire.

Un débarquement est toujours, en effet, chose difficile; Napoléon Ier a dû reculer devant pareille entreprise; or, depuis le commencement du siècle, les difficultés d'une telle opération se sont notablement accrues. Les inventions modernes ont augmenté les moyens de défense des côtes plus que les moyens d'attaque. Les batteries d'artillerie ne sont plus seules à menacer les navires qui s'approchent du littoral; des torpilles immergées dans les flots en rendent l'accès d'autant plus dangereux qu'elles sont invisibles; des torpilleurs rapides, surveillant sans cesse les abords des ports et des rivages, peuvent détruire, sans peine, les lourds transports chargés de troupes. Un débarquement suppose la mise en mouvement d'un nombre considérable de vaisseaux; les préparatifs n'en sauraient passer inaperçus; alors même qu'il n'y aurait plus d'escadres pour lui barrer la route, les bateaux légers de la défense côtière auraient beau jeu pour le prévenir (1).

31. — Des puissances insulaires telles que l'Angleterre ou le Japon, ou des États comme les États-Unis d'Amérique, dans une guerre avec une puissance dont l'Océan les sépare, seraient pratiquement invulnérables. Il serait chimérique d'en appeler à la force pour redresser les torts qui leur seraient imputables.

---

(1) On ne saurait conclure, des exemples de la guerre sino-japonaise et de la guerre hispano-américaine, à la facilité des débarquements. Le Japon a eu affaire à un Etat qui n'était nullement préparé à la lutte. Les États-Unis trouvaient, pour débarquer à Cuba, des facilités particulières, grâce à l'insurrection et à l'insuffisance notoire des moyens de défense des Espagnols.

La conscience de leur impénétrabilité risquerait d'exalter leur orgueil et d'exagérer leurs prétentions. Si la guerre est horrible, la crainte de la guerre est souvent salutaire. Le monde n'aurait rien à gagner à les en affranchir. Il y paraît d'ailleurs peu disposé. Il n'est point, croyons-nous, de gouvernement qui, envisageant l'éventualité d'une lutte avec l'une de ces puissances, soit résolu à laisser, aux navires marchands, la liberté de parcourir les mers avec la même sécurité qu'en temps de paix. Il n'en est point qui se dise : La guerre doit respecter les propriétés privées ; nous n'avons donc point le droit d'arrêter les vaisseaux qui sillonnent les mers ; nous lutterons contre les escadres, nous chercherons à prendre position sur les côtes, mais quelle que soit la situation de nos croiseurs, nous ne pourrons empêcher la marine marchande de l'ennemi d'entrer librement dans ses ports de commerce pour les approvisionner de vivres et de matières premières, d'en sortir sans entraves pour répandre dans l'univers les produits manufacturés, de faire, dans le monde entier, les opérations dont elle est coutumière en temps de paix. La guerre n'est point dirigée contre les particuliers ; elle respecte le commerce ; elle ne doit point, sur mer, désorganiser la vie et les habitudes des habitants inoffensifs.

32. — **Objet propre de la guerre maritime : priver l'adversaire de l'usage de la mer.** — Il n'est point de gouvernement qui tienne ce langage, et il n'en est point qui puisse le tenir, non seulement sans compromettre ses intérêts, mais sans se mettre en contradiction avec les principes qui le guident dans la guerre terrestre. On ne se fait pas scrupule, sur terre, de désorganiser la vie nationale, la

vie économique de l'ennemi. On ne s'en fait pas scrupule, non seulement parce que c'est inévitable, mais, surtout, parce que c'est indispensable pour amener l'adversaire à composition. Ce n'est donc point par contradiction, mais par analogie avec la guerre continentale, que la guerre maritime peut chercher à troubler le commerce, à interrompre les relations économiques de la population ennemie. Puisque la pression sur le gouvernement et sur la masse de la nation est l'élément qui décide, en fin de cause, à la guerre, il s'agit sur terre de priver gouvernement et peuple de l'usage du territoire ; sur mer, de les priver de l'usage des routes maritimes.

Priver l'adversaire de l'usage de la mer, tel est le véritable objet de la guerre maritime proprement dite. Et il est évident que, sinon toujours, dans certains cas au moins, cette privation sera tellement douloureuse que, pour y mettre fin, l'adversaire consentira à la paix.

Sans doute, une puissance continentale, ayant peu de côtes, peu de navires, peu de commerce maritime, pourrait, sans grand préjudice, se voir interdire les mers. Elle pourrait tirer des États voisins, par ses frontières terrestres, les objets qui lui manquent sur son territoire, y compris les produits d'outre-mer. Contre elle, la guerre maritime proprement dite est superflue : la gêne qui en résulterait serait toujours insuffisante pour l'amener à céder.

S'il s'agit d'une puissance à la fois continentale et maritime telle que la France, l'interdiction de l'usage de la mer se ferait cruellement sentir ; elle entraînerait des pertes considérables et jetterait un trouble profond dans la vie économique ; les inconvénients pourraient toutefois

en être palliés dans une certaine mesure, grâce aux ressources que pourraient procurer les échanges avec les États voisins. Il serait difficile de réduire la France à merci par le seul effet de la mise au ban de son pavillon ; contre elle l'action de la guerre continentale est presque indispensable et c'est la raison pour laquelle l'Angleterre, dans ses luttes avec elle, s'est toujours assuré des alliances sur le continent.

Mais contre une puissance exclusivement maritime, surtout s'il s'agit d'une puissance se trouvant, comme l'Angleterre, dans la dépendance économique de ses relations avec l'étranger, ne pouvant subsister sur elle-même, ayant besoin d'importer ses vivres, ses matières premières. d'exporter ses produits manufacturés, l'interdiction de l'usage de la mer est la menace la plus dangereuse. Si cette interdiction est efficace, elle est plus décisive que ne serait la prise de la capitale. L'usage de la mer est une nécessité primordiale qui dépasse, en importance, l'usage de telle ou telle portion de territoire. « L'air qu'ils respirent, a dit un auteur anglais, n'est pas plus nécessaire aux êtres humains que ne l'est, pour l'Angleterre, le passage libre et ininterrompu de ses vaisseaux sur les mers (1).

Il s'ensuit que, selon les cas, selon la situation de l'adversaire, il peut être inutile, avantageux ou nécessaire d'interdire à l'ennemi de poursuivre ses opérations maritimes. La capture de la propriété privée ennemie n'est, somme toute, que la sanction de la défense faite à l'adversaire de se servir de la mer. L'occupation sur terre est

(1) Wilson, *The protection of our commerce in war*, *The Nineteenth Century*, february 1896, p. 219.

le procédé qui prive l'ennemi de la liberté de son territoire ; l'occupation étant impossible sur mer, c'est sous une autre forme, — sous une forme négative en quelque sorte, — que l'on peut tenter de le priver de l'usage de la mer.

33. — II. Historique du droit de capture. — Toute l'histoire démontre que, consciemment ou inconsciemment, l'interdiction de la mer à l'ennemi a été l'objet réel des guerres maritimes ; capture des navires et des marchandises, blocus des côtes de l'ennemi, n'ont été que des moyens employés pour atteindre ce but.

L'interdiction, sans doute, ne peut être sanctionnée d'une façon parfaite, absolue; des vaisseaux parviendront toujours à échapper aux vues et aux coups de l'ennemi ; mais il suffit d'une sanction incomplète pour rendre la défense assez rigoureuse et partant assez efficace. Tous les efforts des belligérants ont tendu à obtenir le degré de rigueur et d'efficacité nécessaires. La solution du problème eût été simple si les belligérants s'étaient trouvés seuls en présence; elle était singulièrement compliquée par l'enchevêtrement et l'opposition, sur mer, de leurs intérêts et des intérêts des neutres.

34. — Le conflit d'intérêts entre belligérants et neutres. — Sur terre, la lutte peut sans peine être circonscrite au territoire des États ennemis ; si les neutres en ressentent le contre-coup, ce n'est que d'une manière indirecte, sans être mêlés aux opérations. Ils ont moins d'occasions et moins de tentations de prêter aux belligérants un secours d'ordre commercial, nuisant à l'un, profitant à l'autre et surtout à eux-mêmes. Pour mettre obstacle à leurs relations économiques avec son adversaire, l'État lésé peut

chercher à s'emparer du territoire ennemi par où ils passent pour entretenir ces relations. Tout en respectant le territoire neutre, il lui est loisible de mettre un terme aux services rendus à son ennemi par le commerce neutre.

Sur mer, les belligérants n'ont pas la ressource de l'occupation ; ils ne peuvent barrer la route, comme sur terre, au commerce neutre. Les neutres cependant sont en mesure de nuire ou de servir aux belligérants, et l'on ne saurait attendre de ceux-ci qu'ils supportent patiemment des agissements nuisibles sur un élément qui n'est à personne.

35. — Les neutres ont occasion de faire tort aux belligérants, non seulement pendant la guerre, mais même après la guerre ; leur conduite au cours des hostilités prolonge ses effets au-delà du rétablissement de la paix. L'usage de la mer est interdit aux navires ennemis ; les neutres songent tout naturellement à offrir leurs vaisseaux pour transporter les marchandises trop menacées sous un pavillon pourchassé. A recourir au service des neutres, un belligérant perdrait assurément le bénéfice du fret, c'est-à-dire le prix des transports qu'il accomplissait lui-même, mais il sauverait son trafic, il assurerait ses approvisionnements en vivres, en matières de toute espèce, il continuerait ses exportations, contre-partie nécessaire de ses achats à l'étranger, il se jouerait en quelque sorte de l'interdiction de la mer prononcée contre lui. Ainsi en serait-il du moins si le pavillon neutre lui offrait sécurité complète : les neutres à ce jeu gagneraient de gros bénéfices, pendant les hostilités. Au rétablissement de la paix, les armateurs qui auraient recouru à leurs services chercheraient à reprendre le cours de leurs opérations ; le pavillon neutre

devrait s'effacer de nouveau devant le pavillon national ; toutefois il ne s'effacerait pas complètement; il garderait une partie de la clientèle acquise durant la guerre, il garderait surtout celle qui, avant la guerre, s'adressait aux vaisseaux de l'ennemi. Et ainsi son intervention nuirait, même après la guerre, au belligérant dont elle aurait compromis les intérêts durant la lutte. Que l'on suppose, durant une guerre entre la France et l'Angleterre, les Hollandais mettant leur marine marchande au service de la France, il est clair que les commerçants français qui avaient l'habitude, avant la lutte, de confier leurs marchandises à des navires anglais, continueraient volontiers, après la guerre, à se servir de vaisseaux hollandais. Une fois établis, les courants commerciaux, les habitudes commerciales se modifient toujours difficilement, plus difficilement encore lorsqu'ils ont pour eux la complicité de haines ou d'antipathies nationales avivées par une lutte récente.

36. — Les services que les neutres peuvent rendre à leurs adversaires devaient rendre les belligérants très hostiles à toutes relations maritimes des neutres avec leurs ennemis. La tendance des belligérants a toujours été, en effet, de rompre ces relations afin d'éviter d'abord que la défense faite à l'adversaire d'user de la mer devînt illusoire, afin d'éviter ensuite que, le commerce des neutres grandissant dans l'avenir au détriment du leur, le bénéfice commercial de la lutte fût recueilli par des concurrents restés en dehors des hostilités.

37. — Les neutres, de leur côté, trouvent fort bon de commercer librement; ils cherchent volontiers, dans la guerre, une occasion d'étendre leurs opérations. L'équité n'exige pas qu'ils aient toute latitude pour tirer avantage

des malheurs des belligérants, mais elle fournit à leurs revendications une base solide lorsqu'ils demandent à conserver la faculté de poursuivre, au cours de la lutte, les relations qu'ils entretenaient avec les belligérants, avant que la guerre éclatât. N'avoir pas à souffrir d'une guerre à laquelle ils entendent rester étrangers, est-ce là une prétention excessive ; et convient-il de sacrifier les intérêts de ceux qui veulent rester en paix aux intérêts de ceux qui se veulent quereller ?

38. — La difficulté du problème réside dans l'impossibilité d'assurer aux neutres la continuation de leur commerce sur le pied où il se faisait avant la guerre, sans leur permettre de l'accroître au détriment des belligérants, dans l'impossibilité de leur interdire tout progrès nuisible aux parties en lutte, sans porter atteinte aux relations qu'ils entretenaient avec elles durant la paix. La guerre ne peut manquer de leur être nuisible ou profitable ; la ligne de démarcation est par suite extrêmement délicate à tracer entre leurs droits et ceux des belligérants. Aussi cette ligne a-t-elle singulièrement varié selon les temps, les circonstances, surtout selon l'état des forces respectives des belligérants et des neutres.

39. — Dans ce conflit d'intérêts opposés, les solutions extrêmes ont rarement triomphé. Elles n'ont été qu'accidentellement appliquées ; elles n'ont pas conquis droit de cité parmi les usages internationaux. Les belligérants toujours enclins à considérer les neutres comme des ennemis latents devaient craindre, s'ils les poussaient à bout, qu'ils prissent ouvertement parti contre eux ; la peur de les voir entrer dans la lutte devait mettre un frein à leurs exigences. D'autre part, les neutres portés à tirer le parti le plus

fructueux des querelles des autres avaient à redouter, s'ils favorisaient trop les intérêts de l'un, de se voir déclarer la guerre par l'autre. La crainte d'être entraînés dans la guerre devait tempérer leurs hardiesses. L'âpreté des luttes et la puissance des belligérants ont toujours mis les droits des neutres en péril ; la puissance et la fermeté des États neutres ont toujours déterminé les belligérants à la modération.

L'opinion a joué aussi son rôle dans la genèse, l'observation ou le changement des coutumes de la guerre maritime. A l'époque où, la guerre étant prisée comme une industrie noble, l'abstention était regardée comme pusillanimité ou faiblesse, on ne pouvait attendre pour les neutres beaucoup d'égards ; quand les peuples, persuadés des bienfaits de la paix, ont été plus fermement attachés au maintien de celle-ci, les belligérants ont dû composer avec ceux qui entendaient éviter les maux de la guerre. Les droits de la neutralité ont été mieux affirmés et moins méconnus. L'opinion est une force qui s'impose même à la force, à la condition de tenir compte des réalités et ne point mépriser les nécessités pratiques.

40. — Solutions diverses du conflit d'intérêts entre belligérants et neutres. — Sous l'influence des causes diverses que nous venons de signaler, cinq systèmes différents ont prétendu, tour à tour ou simultanément, dicter les règles de la guerre maritime. Plus d'un État a oscillé de l'un à l'autre, selon que l'intérêt du moment lui rendait préférable l'adoption de tel ou tel.

41. — 1° Prohibition de tout commerce entre belligérants et neutres. — Le système le plus radical qu'aient cherché à imposer les États belligérants consistait à interdire

absolument aux neutres toute relation avec l'ennemi. Que l'interdiction fût formulée directement ou par le détour d'une proclamation de blocus général des côtes ennemies, peu importe. Il est certain que cette interdiction constitue le procédé le plus décisif pour priver l'adversaire de l'usage de la mer. C'est la condamnation à l'isolement. Le jour où elle serait exécutée à la lettre, l'ennemi, à moins d'être en état de se suffire à lui-même, serait contraint de se rendre à merci.

Le moyen âge a parfois prononcé cette prohibition. L'Angleterre l'a édictée contre l'Ecosse en 1315 et 1337. Le Danemark et l'Ecosse en ont usé contre la Suède en 1493. La ligue hanséatique y a recouru dans les guerres qu'elle soutint au temps de sa puissance de 1373 à 1494 (1). Les États généraux des Provinces-Unies, dans leur lutte pour l'indépendance contre l'Espagne, interdirent, en 1584, tout transport de marchandises quelconques vers les villes, ports et places des Pays-Bas. L'Espagne prohiba tout commerce avec ses provinces révoltées (2). En 1689, l'Angleterre et la Hollande alliées firent défense aux neutres d'avoir aucun commerce avec la France. Enfin, durant la grande lutte que soutint l'Angleterre contre Napoléon, le blocus continental et les *orders in council* britanniques n'eurent d'autre objet que de supprimer tous rapports entre neutres et belligérants.

Cette interdiction complète de commerce entre les neutres et leurs adversaires a toujours tenté les États belligérants. Elle leur serait trop précieuse pour ne point leur

(1) V. Paul Fauchille, *Du blocus maritime en droit français*, p. 3 et 4.

(2) V. de Bœck, *De la propriété ennemie sous pavillon ennemi*, p. 35 et suiv.

sembler désirable. Plus d'une fois, n'osant la formuler en termes exprès, ils ont cherché à la réaliser par des voies détournées. Ils n'ont pu réussir à l'imposer que temporairement, dans des circonstances exceptionnelles qui supposaient l'impuissance des neutres ou leur complicité dans la lutte. On peut dire qu'elle est incompatible avec l'essence même de la neutralité. Elle fait, en effet, porter sur les neutres le poids d'une guerre dont il est injuste qu'ils fassent les frais. Elle n'atteint l'ennemi qu'en les frappant dans leurs habitudes pacifiques. Or, puisqu'ils entendent demeurer étrangers à la guerre, c'est bien le moins qu'ils puissent continuer les opérations de la paix. Elle sert les intérêts du belligérant qui l'édicte sans lui imposer de charges proportionnées à ses effets ; contre le commerce de l'ennemi, il lui faut du moins lutter ; contre celui des neutres, il lui suffirait d'un trait de plume.

42. — 2° Système de l'infection hostile. — Moins extrême, quoique singulièrement rigoureux encore, était le système des ordonnances françaises de 1543, 1583, 1584, 1681. Il ne déniait plus tout droit de commerce aux neutres ; il ne prétendait plus rompre toutes leurs habitudes du temps de paix; il se contentait de les restreindre. Il permettait aux navires neutres de porter à l'ennemi des marchandises neutres et de quitter les ports de l'ennemi, chargés de marchandises neutres. Il leur défendait d'avoir à bord le moindre bien appartenant à l'ennemi. Il permettait aux négociants neutres d'embarquer, sans risques, leurs marchandises sur des vaisseaux neutres ; il leur défendait de les confier à des navires ennemis. Toute contravention à ces défenses était punie de confiscation totale. Marchandises neutres à bord de navires ennemis, navires neutres chargés

en tout ou en partie de produits ennemis étaient également de bonne prise. Non seulement le navire coupable d'avoir donné asile aux biens de l'ennemi, mais toute la cargaison dont ce navire était porteur, étaient sujets à capture sans que les propriétaires neutres pussent soustraire au sort commun les marchandises qui leur appartenaient. Ainsi le voulait la doctrine de l'*infection hostile* résumée dans la formule « *robe d'ennemi confisque robe d'ami* ». Il ne fallait pas hasarder ses biens en mauvaise compagnie.

43.— Si dur qu'il fût aux neutres, ce système pouvait invoquer contre eux, à défaut de raisons décisives, du moins des arguments spécieux. Il ne prétendait pas supprimer tous rapports pacifiques des neutres avec l'ennemi, mais seulement interrompre ceux de ces rapports qui allaient à l'encontre de l'interdiction de commerce prononcée contre l'adversaire. Tant que les neutres se bornaient au transport de produits neutres sur navires neutres, ils demeuraient bien étrangers à la guerre; si leur commerce aidait alors l'ennemi en lui procurant quelques ressources, ce n'était que dans des limites restreintes et de façon très indirecte ; aucun reproche ne leur pouvait être adressé.

En empruntant les navires ennemis, ou en chargeant les marchandises, ils leur auraient fourni une aide directe. En effet, recourir à un navire ennemi pour charger ses marchandises, c'est procurer à l'ennemi le bénéfice du fret, c'est, au moment où les négociants ennemis hésitent à risquer leurs produits sous pavillon national, fournir à ce pavillon en détresse, un aliment, une source de profit qui atténue pour lui les souffrances de la guerre. Prêter ses vaisseaux au commerce de l'ennemi, prendre des biens ennemis à bord des navires neutres, c'est bien pis : c'est

offrir aux marchands de l'ennemi le moyen d'éluder la pression de la guerre, de se soustraire aux coups de l'adversaire, de continuer, sous pavillon étranger, les affaires qui leur étaient permises en temps de paix et que la guerre leur défend.

Les neutres font acte hostile en rendant de tels services à l'ennemi ; ce n'est pas trop de leur faire payer, de la perte de leur propriété, le tort qu'ils ont tenté de faire au belligérant qui les surprend. N'est-ce pas d'ailleurs le moyen le plus efficace de prévenir l'abus de leur part? S'ils n'avaient rien à risquer, pourquoi ne tenteraient-ils point l'aventure? L'attrait du profit à faire les y invite. Pour les en détourner, il ne faut rien moins que la menace d'une perte hors de proportion avec le bénéfice espéré.

44. — En fait, ce système a été édicté, en France, au XVI[e] et au XVII[e] siècle, sous l'empire de considérations différentes.

Au XVI[e] siècle, les rois de France ont grand besoin, pour lutter sur mer, de corsaires faisant la guerre à leurs frais, cherchant dans les prises sur l'ennemi, et au besoin sur les neutres, le remboursement de leurs avances et les bénéfices de leurs entreprises. Pour encourager ces précieux auxiliaires, ils augmentent leur butin ; ils écartent le danger des méprises auxquelles pourraient donner lieu l'enchevêtrement des intérêts neutres et des intérêts ennemis, la discrimination à opérer entre les propriétés des uns et celles des autres. La théorie du bloc est une simplification ; elle est tout l'avantage des corsaires ; tant pis pour les neutres qui en sont victimes (1).

(1) Item, et pour ce que par ci-devant — ainsi s'exprime l'art. 69 de l'ordonnance de mars 1583 (conforme à l'art. 42 de l'ordonnance de

Au xviie siècle, le désir de *donner du cœur* aux corsaires a peut-être été pour quelque chose dans les dispositions de l'ordonnance de 1681, mais d'autres motifs en peuvent expliquer les rigueurs. Louis XIV prétendait à la suprématie sur mer comme à l'empire sur terre ; or il rencontrait sur mer des prétentions à la prépondérance qui heur-

1543) — sous couleurs de pratiques et intelligences qu'ont aucuns de nos alliés et confédérés, lorsqu'il y avait aucune prise faite sur mer par nos sujets, plusieurs procès se suscitaient par nosdits alliés voulant dire que les biens pris en guerre leur appartiennent sous ombre de quelque part et portion qu'ils avaient avec nosdits ennemis, dont se sont ensuivies grosses condamnations à l'encontre de nosdits sujets au moyen de quoi iceux nos sujets ont depuis craint équiper navires en guerre pour nous faire service et endommager nosdits ennemis, Nous, pour remédier à de telles fraudes, et afin que nosdits sujets reprennent leur courage et aient meilleure occasion et désir d'équiper navires en guerre par mer, avons voulu et ordonné, voulons et ordonnons que si les navires de nosdits sujets font en temps de guerre prise par mer d'aucuns navires appartenant à aultres nos sujets ou à nos alliés, confédérés ou amis èsquels il y ait biens, marchandises, ou gens de nos ennemis ou bien aussi navires de nosdits ennemis èsquels il y ait personnes, marchandises ou autres biens de nosdits sujets confédérés ou amis ou èsquels nosdits sujets confédérés ou amis fussent prisonniers, en quelque portion, que le tout soit déclaré de bonne prise, et dès à présent comme pour lors, avons déclaré et déclarons par ces présentes comme si le tout appartenait à nos ennemis. Mais pourront nosdits alliés et confédérés faire leur trafic par mer dedans navires qui soient de leur obéissance et sujétion et par leurs gens et sujets, sans y accueillir nos ennemis et adversaires, lesquels biens et marchandises ainsi chargés, ils pourront mener et conduire où bon leur semblera pourvu que ce ne soient munitions de guerre dont ils voulussent fortifier nosdits ennemis, auquel cas nous avons permis et permettons à nosdits sujets les amener dans nos ports et havres et lesdites munitions retenir selon l'estimation raisonnable qui en sera faite par notredit amiral ou sondit lieutenant. (Cité par de Bœck, nº 30, p. 37, 38.)

Ce système a été édicté encore en 1715 par la Suède au cours de sa lutte avec la Russie. V. de Bœck, nº 48, p. 50.

taient directement les siennes. La lutte était rude. Il ne fallait laisser à l'ennemi aucune chance d'en éluder les prohibitions, à sa marine nul moyen de vivre, à son commerce, nulle ressource pour poursuivre ses opérations. Il fallait de plus empêcher les neutres de tirer profit de la querelle, d'augmenter leurs forces maritimes, de s'emparer, durant la guerre, des routes commerciales et du trafic international. Les neutres étaient des rivaux, presque des ennemis ; il fallait les traiter en conséquence.

45. — 3° Système du consulat de la mer. — L'Angleterre, nous l'avons vu (1) plus d'une fois, et notamment au cours de sa lutte avec Louis XIV, a poussé à l'extrême ses prétentions à l'encontre des neutres. Mais la prohitition de tous rapports avec les belligérants n'a été de sa part qu'accidentelle. D'une manière générale, elle a admis et pratiqué le système exposé dans le Consulat de la mer (2).

Ce système est moins rude que celui des ordonnances françaises du XVIe siècle et de 1681 ; il est cohérent, logique; il protège encore, de façon énergique, les intérêts des belligérants. Il les garde, comme le précédent, contre les deux ordres de services que les neutres peuvent être tentés de rendre à l'ennemi : affrètement de vaisseaux ennemis ou transport de marchandises ennemies sur navires neutres ; mais il n'inflige pas aux neutres les pertes qu'entrainait pour eux le système de l'infection hostile. Il prononce la confiscation contre tout ce qui, navire ou

(1) V. *suprà*, n° 41.

(2) On sait que le Consulat de la mer, rédigé à une date qu'on ne peut préciser mais qui doit être placée entre le XIIe siècle et la fin du XIVe, n'est pas un recueil de lois proprement dites mais une compilation relatant les usages qui régissaient, au moyen-âge, les relations maritimes des peuples riverains de la Méditerranée.

marchandises, est ennemi ; il respecte tout ce qui, navire ou marchandises, est neutre. Il déclare de bonne prise la cargaison ennemie à bord du navire neutre, mais il relâche le vaisseau ; il confisque le navire ennemi, mais il rend à son propriétaire la marchandise neutre qui voyageait sous pavillon ennemi. Les neutres ne sont plus punis directement et gravement du concours qu'ils prêtaient à l'ennemi. Ils sont libres de continuer leurs relations avec l'adversaire sur le pied où elles étaient durant la paix ; ils sont libres de chercher à les étendre, sans payer de la perte de leurs biens l'emploi de son pavillon ou l'asile donné à ses produits.

La guerre n'interdit l'usage de la mer qu'à l'ennemi ; l'interdiction ne vise pas les neutres ; ce n'est pas à eux d'en assurer le respect ; le belligérant se charge de ce soin ; il lui suffit de faire lui-même la police de la mer, d'y poursuivre et d'y atteindre lui-même toute propriété ennemie sans requérir, à cet effet, l'aide de personne. Ainsi se trouvent conciliés les droits des neutres et des belligérants. Les neutres sont bien en dehors des hostilités et les belligérants ont toute liberté de mettre à exécution, par leurs seules forces, la défense qu'ils font à l'ennemi de paraître sur les mers. Tout abus de la part des neutres peut être réprimé sans que les propriétés neutres soient atteintes ; si les neutres souffrent des mesures qu'entraine forcément avec elle la guerre faite à la propriété ennemie, ils n'en souffrent qu'indirectement, par contrecoup, comme ils peuvent souffrir indirectement de la guerre sur terre. Les opérations continentales arrêtent souvent en effet leur commerce avec les belligérants ; l'occupation d'une région envahie barre la route à leurs né-

gociants et à leurs produits ; ils ne peuvent néanmoins se plaindre si la guerre qui n'est point dirigée contre eux les atteint par ricochet.

46. — L'Angleterre a toujours considéré le système du Consulat de la mer comme le droit commun de la guerre maritime, et ce système a joui longtemps d'une grande autorité dans toute l'Europe. On peut dire qu'il constitue l'essai le plus rationnel de conciliation des intérêts et droits respectifs des neutres et des belligérants, qu'il tient compte des nécessités de la guerre, laisse aux belligérants toute latitude pour atteindre et réduire leurs adversaires, leur reconnait, en quelque sorte, le maximum de droits qui leur puissent être attribués sans imposer aux neutres une charge contraire à la notion même de la neutralité.

Il a suffi à l'Angleterre pour affirmer sa supériorité dans des luttes redoutables et asseoir sa suprématie maritime. Nous verrons toutefois que, dans l'interprétation qu'ils lui ont donnée, hommes d'État et jurisconsultes anglais ont eu soin d'en tirer les conclusions les plus favorables aux intérêts des belligérants (1). Ils ne faisaient ainsi qu'obéir aux suggestions de l'intérêt britannique. Aspirant à l'empire des mers, la Grande-Bretagne ne pouvait rester étrangère à aucune grande guerre maritime ; il lui importait donc surtout d'y avoir les mains libres. Que si, par hasard, elle restait neutre, la crainte de la voir intervenir contre l'État qui lui donnerait sujet de plainte devait suffire à lui assurer des ménagements de la part des belligérants, à lui éviter l'usage extrême des

(1) V. *infrà*, chap. IV, nos 93 et suiv.

droits qu'elle admettait en principe et qu'elle appliquait au besoin pour son compte.

47. — La France adopta, par intermittences, les règles du Consulat de la mer. L'ordonnance de 1650 et le règlement du 21 octobre 1744 laissaient de côté les rigueurs des ordonnances du XVIe siècle et de 1681 à l'égard des neutres. L'intérêt du moment était sans doute la cause prédominante, si ce n'est la cause unique de ces revirements. En 1650, comme en 1744, il convient de ménager les neutres : en 1650, on ne fait la guerre qu'à l'Espagne ; il s'agit de n'indisposer ni l'Angleterre ni la Hollande ; en 1744, on guerroie avec l'Angleterre ; la lutte est ardente, elle est pénible ; il ne faut pas que de nouveaux ennemis viennent décidément faire pencher la balance en faveur de la Grande-Bretagne ; il serait hors de saison d'exercer contre les neutres des rigueurs dont s'abstient l'Angleterre ; il faut qu'on se plaigne d'elle et non de la France. Les mesures draconiennes n'intimideraient point les neutres ; elles les irriteraient : il s'en faut abstenir.

48. — **4° Système hollandais : « Navires libres, marchandises libres. »** — Le système hollandais, inspiré par les intérêts particuliers des Provinces-Unies, était une sorte de compromis entre belligérants et neutres. En son ensemble plus favorable aux neutres que le Consulat de la mer, il leur était cependant, en un point, plus rigoureux. Il stipulait, à leur profit, l'immunité du pavillon et de tout ce qu'il couvrait, c'est-à-dire l'insaisissabilité du navire neutre et de la marchandise ennemie à bord du navire neutre. Par contre, il abandonnait au belligérant la marchandise neutre à bord du navire ennemi ; il en admettait la confiscation ; il identifiait, en un mot, le sort de la cargai-

son au sort du navire. « Navires libres, marchandises libres ; navires ennemis, marchandises ennemies. » L'abandon de la cargaison neutre sur navire ennemi était la rançon de l'immunité de la cargaison ennemie sur navire neutre. Les Hollandais firent tous leurs efforts pour faire reconnaître le système qui leur était cher par les grandes puissances maritimes ; ils parvinrent à le faire adopter dans un certain nombre de traités et leur exemple fut suivi par plusieurs États secondaires, intéressés comme eux à éviter surtout le contre-coup funeste des querelles entre États plus puissants.

49. — Les Hollandais faisaient, au XVIIᵉ siècle, le commerce de mer pour la plupart des peuples d'Europe ; le fret néerlandais ne suffisait pas à leurs armateurs ; le transport des marchandises de tous pays, de toute provenance à toute destination, formait la source principale de leur fortune. La confiscation de la marchandise ennemie sous pavillon neutre était dès lors pour eux une menace et une entrave des plus préjudiciables. Toute guerre mettait en question leur trafic et leur prospérité ; leurs vaisseaux n'offraient pas assez de sécurité pour que les sujets de l'ennemi fussent tentés de leur confier leurs biens comme ils le faisaient durant la paix ; le fret s'en trouvait diminué. S'ils rencontraient en mer les navires de guerre ou les corsaires des belligérants, il fallait subir la visite avec tous ses dangers ; s'ils étaient ou convaincus ou soupçonnés de porter à bord des biens ennemis, il fallait souffrir les ennuis, les longueurs, les dommages inévitables de la conduite aux ports du capteur suivie d'une instance de prise. Avec le principe « Navires libres, marchandises libres », sécurité complète était donnée aux

sujets de l'ennemi; les belligérants devaient se borner à s'assurer de la qualité du navire; ils ne pouvaient pousser plus loin leur enquête (1); ainsi disparaissaient les vexations du droit de visite, de la saisie et des procès. La guerre cessait d'être nuisible ; elle devenait profitable.

En échange d'avantages aussi grands, il fallait bien faire quelque concession aux belligérants; l'abandon de la propriété neutre sous pavillon ennemi était un sacrifice peu coûteux. Les nationaux qui recouraient au pavillon ennemi ne méritaient guère pitié ; qu'avaient-ils besoin de s'adresser à des étrangers, alors que la marine de leur pays leur offrait toutes les ressources voulues pour leurs transports ? Ils n'avaient à s'en prendre qu'à eux-mêmes s'ils devenaient victimes d'un calcul dont le patriotisme aurait dû les défendre.

50. — Le règlement français de 1778 adopta le système hollandais. L'intérêt dictait encore ce nouveau changement dans notre conception du droit de la guerre maritime. La France avait dû renoncer à toute prétention de prépondérance sur mer ; les deux grandes guerres avec l'Angleterre au cours du XVIIIe siècle avaient condamné ses ambitions ; elle ne pouvait plus songer au premier rang ; pour regagner en partie ce qu'elle avait perdu, il lui fallait au moins les sympathies des neutres ; elle en avait plus besoin qu'en 1744 ; elle les devait acheter à plus haut prix. D'ailleurs le développement de la marine anglaise rendait moins onéreux le respect du pavillon neutre. Il était certain que les négociants anglais continueraient à user, dans une large mesure, du pavillon bri-

(1) A moins pourtant que le navire ne fût soupçonné de porter dans sa cargaison des objets de contrebande de guerre.

tannique. Si les navires neutres devaient servir de refuge au commerce d'un des belligérants, ce devait être plutôt au commerce de la France. Renoncer à poursuivre les marchandises anglaises à bord des navires neutres, c'était renoncer à un avantage médiocre sur l'ennemi afin d'obtenir, en compensation, d'abord l'appui de l'opinion neutre, puis peut-être le secours effectif, l'alliance de certains neutres.

51. — Le calcul était bon ; les neutres étaient inquiets de la puissance de l'Angleterre, irrités de son arrogance. S'il leur était indifférent que la France ou que l'Angleterre fût au premier rang des nations maritimes, il leur importait fort de voir leur commerce respecté. N'étant plus contraints par la faiblesse de subir les vexations des belligérants, ils n'étaient plus d'humeur à les supporter. Le système du Consulat de la mer prétendait ne point les atteindre directement, mais ses suites indirectes parurent intolérables. La marine britannique avait la main lourde ; elle ne se faisait point scrupule d'arrêter, de visiter, de saisir et d'emmener dans ses ports les navires neutres soupçonnés d'appartenir à l'ennemi, convaincus ou soupçonnés d'avoir à bord des biens ennemis. Les navires étaient bien relâchés, quand leur qualité était dûment établie, mais aucune indemnité ne leur était allouée pour l'interruption de leur voyage, soit qu'ils aient eu à bord quelques marchandises ennemies, soit même que, n'en ayant pas, ils eussent cependant fourni quelque motif de suspicion justifiant leur arrêt. Il était rare qu'un capitaine britannique commît une erreur inexcusable au jugement des cours de prises ; il était rare que le navire capturé par erreur obtînt des dommages-intérêts.

Aux droits des belligérants appliqués par l'Angleterre la Russie osa opposer les prétentions des neutres, les qualifier de droits et se dire prête à en exiger le respect (1780). La communauté du péril fit l'union des neutres ; conscients de leurs forces dès qu'elles ne seraient plus isolées, ils donnèrent à l'envi leur adhésion au programme formulé par Catherine II ; les ennemis de l'Angleterre, France, Espagne, Hollande, États-Unis d'Amérique, s'empressèrent d'y souscrire. La Grande-Bretagne, tout en contestant le droit nouveau, dut modérer l'application du droit ancien. La crainte de voir les neutres révoltés entrer en ligue contre elle la contraignit de tempérer la rudesse de ses procédés.

La première ligue de neutralité armée (1780) frayait la voie aux revendications des neutres et montrait à quelles conditions ces revendications pouvaient triompher. Les propositions russes auxquelles elle s'était ralliée étaient muettes sur le sort de la propriété neutre à bord des navires ennemis ; ce silence s'explique si l'on songe que la ligue de neutralité armée se formait contre l'Angleterre et que l'Angleterre, suivant les règles du Consulat de la mer, relâchait la propriété neutre sous pavillon ennemi. Ce qui importait avant tout aux puissances liguées, c'était la liberté des navires neutres et de leurs cargaisons. Elle ne demandait explicitement que l'application du système hollandais ; l'innovation consistait à réclamer comme un droit primordial, comme un droit naturel, l'immunité que les Hollandais n'avaient pu obtenir qu'à titre de dérogation au droit commun, en en faisant l'objet de stipulations précises et spéciales dans les traités qu'ils parvenaient à conclure.

52. — La tentative de 1780 ne suffit pas à modifier les coutumes ; elle n'abrogea pas le droit traditionnel du Consulat de la mer. Les puissances qui y avaient pris part ne se firent pas faute de se déjuger. Dès qu'elles furent à leur tour belligérantes, elles recoururent aux mesures qu'elles avaient condamnées quand elles étaient neutres. Elles pourchassèrent sans scrupules les marchandises ennemies à bord des navires neutres. Les guerres de la période révolutionnaire virent abandonner non seulement les principes de 1780, mais encore ceux du Consulat de la mer ; l'âpreté de la lutte fit trouver bons tous les moyens d'atteindre l'adversaire ; les neutres furent appelés à faire les frais de la guerre. Vainement essayèrent-ils de profiter d'un moment de lassitude et d'accalmie partielles pour renouveler leurs revendications ; la seconde ligue de neutralité armée proclama de nouveau l'inviolabilité du pavillon neutre ; la Russie, la Prusse, la Suède et le Danemark y reprenaient les principes de 1780 ; mais leur union fut éphémère ; formée en 1800, la ligue était dissoute l'année suivante par la défection de la Russie (1). Les guerres de la période impériale allaient de nouveau, perdant toute mesure, fouler aux pieds les intérêts et les droits des neutres, rendre leur situation intolérable et les jeter dans la lutte.

53. — Les deux ligues de 1780 et de 1800 n'ont pas, à proprement parler, établi de nouvelles règles conciliant d'une façon plus heureuse les intérêts opposés des neutres et des belligérants. Mais elles ont marqué des tendances

(1) V. Convention maritime de Saint-Pétersbourg entre la Russie et l'Angleterre du 5/17 juin 1801, art. 3, § 2, de Martens, *Recueil de traités*, t. VII, p. 260 et suiv.

nouvelles ; elles ont accusé la conscience que les États attachés à la paix prenaient de leurs forces ; elles ont jeté dans l'opinion le germe d'une conception autre de la guerre maritime. Sans grands résultats immédiats, elles ont été le point de départ d'une évolution d'où est sortie la Déclaration de Paris du 16 avril 1856.

54. — 5° Système de la Déclaration de Paris : « Le pavillon couvre la marchandise et ne la confisque pas. » — Préparée par le progrès des idées pacifiques, par le désir de limiter la guerre, de la rendre plus difficile et d'en épargner le contre-coup à qui n'y veut point prendre part, la réforme de 1856 ne s'est accomplie que grâce à un concours de circonstances exceptionnellement favorables : l'alliance des deux premières puissances maritimes jusque-là rivales, l'adoption, par elles, de règles communes adoucissant leurs règles propres, l'expérience d'une guerre heureuse d'où l'on a d'ailleurs tiré des conclusions trop hâtives.

Les 28 et 29 mars 1854, la France et l'Angleterre publiaient des déclarations identiques sur les principes qu'elles appliqueraient durant la guerre. La France, d'après ses traditions et ses règlements, d'après l'édit de 1778 notamment, aurait respecté la marchandise ennemie sous pavillon neutre et confisqué la marchandise neutre sous pavillon ennemi. L'Angleterre, aux termes du Consulat de la mer, aurait poursuivi les biens ennemis sous tout pavillon et respecté les biens neutres à bord de tout navire. Les principes français étaient plus rigoureux que les règles anglaises en ce qu'ils admettaient la capture de tout ce qui naviguait sous pavillon ennemi ; les règles anglaises étaient plus rigoureuses en ce qu'elles refusaient au pavillon neutre la vertu de couvrir les biens de

l'ennemi. Chacune des deux puissances maintint les dispositions de ses lois qui étaient favorables aux neutres, abrogea celles qui leur étaient contraires. Et durant la guerre de Crimée, toute propriété neutre put parcourir les mers sans danger, sous quelque pavillon que ce fût ; tout navire neutre put charger toutes marchandises, sans s'inquiéter de la qualité ennemie ou neutre des propriétaires ; le transport de la contrebande de guerre demeura seul interdit. Les neutres se trouvèrent bien de ce régime ; les belligérants n'eurent pas à en souffrir.

A la fin de la guerre, la France proposa d'ériger en principes du droit des gens les règles qui avaient donné de si heureux résultats. De sa part, la proposition semble inspirée surtout par les idées humanitaires qui exerçaient alors un grand empire. Replacée au premier rang des nations, elle comptait, pour y rester, surtout sur l'ascendant moral ; elle se faisait la généreuse illusion de conduire les peuples vers une organisation plus parfaite en se mettant à la tête de réformes bienfaisantes pour le genre humain. Elle croyait plus que jamais au règne des principes abstraits ; elle entendait par eux réaliser tous les progrès. Si d'ailleurs elle prétendait montrer à l'univers sa primauté parmi les nations, elle ne songeait plus à ses anciennes ambitions sur les mers. Elle n'aspirait plus à l'assujettissement des peuples maritimes ; elle acceptait la liberté des mers et se flattait d'en être le champion. Elle se souvenait d'avoir, au siècle dernier, pris le parti des neutres ; il suffisait à sa gloire d'assurer le triomphe de leurs revendications.

Les puissances continentales ne pouvaient manquer d'applaudir à son initiative ; la guerre maritime était pour

elles une médiocre ressource en cas de conflit; à tout considérer, elle leur était plus funeste qu'utile ; si elles entraient en lutte avec une autre puissance continentale, c'est sur terre que se devait décider leur sort ; si elles entraient en conflit avec une puissance maritime, leur marine trop faible était exposée à tous les coups de l'adversaire sans pouvoir les lui rendre ; si, enfin, elles restaient étrangères aux querelles entre États maritimes, elles avaient intérêt à n'en point recevoir d'éclaboussures. Elles n'avaient donc que des motifs de souhaiter la restriction des droits des belligérants au profit des droits des neutres.

De même, les États maritimes secondaires, tout bien pesé, avaient plus d'avantage à rester neutres qu'à prendre part aux querelles des puissants. S'ils guerroyaient entre eux, ils seraient obligés de ménager les marines des grands États. Ils ont toujours à craindre de n'être point ménagés en cas de conflit entre ces derniers. Ils ne pouvaient qu'applaudir en les voyant proclamer des principes favorables aux neutres.

La conduite de l'Angleterre s'explique, de prime abord, moins facilement. Admettre l'immunité des biens ennemis sous pavillon neutre, c'était, de sa part, renoncer à un principe qu'elle avait toujours considéré comme essentiel. « Les cargaisons ennemies, avait dit sir W. Scott, devenu plus tard lord Stowell, l'illustre juge des prises de la période révolutionnaire et napoléonienne, sont saisissables sur mer, quels que soient les navires, quelles que soient les cargaisons, et quelle que soit la destination (1). » Les auteurs britanniques avaient, à l'envi, répété

(1) Cité par de Bœck, p. 82.

la formule. La Grande-Bretagne avait pu y renoncer sans danger dans une guerre où la lutte sur mer devait être de peu d'importance. La Russie n'avait pas une flotte marchande considérable ; elle avait chez elle d'immenses ressources, plus de facilité qu'aucun peuple pour vivre sur elle-même. Une énorme longueur de frontières terrestres la mettait en communication avec l'Europe et la dispensait, au besoin, de l'usage de la mer. L'interdiction de la mer ne pouvait donc lui infliger que des blessures à peine sensibles ; il fallait la vaincre sur terre sous peine de ne pas la vaincre. On pouvait, négligeant des rigueurs sans profit, renoncer aux ressources, aux procédés habituels d'une lutte infructueuse contre l'ennemi, onéreuse pour des neutres qu'il valait mieux ménager. Mais renoncer pour l'avenir à ce qui avait été, aux mains de la Grande-Bretagne, une arme si puissante contre ses ennemis déclarés et ses rivaux latents, était un acte grave, fait pour étonner. L'Angleterre a cru devoir payer de ce prix l'abolition de la course. Les corsaires français avaient porté souvent de terribles coups au commerce britannique ; les corsaires une fois disparus, la Grande-Bretagne se flattait que sa flotte de guerre suffirait à tenir en respect toutes les flottes ennemies, que son commerce n'aurait pas à souffrir des luttes où elle pourrait être engagée. Rassurée de ce côté, peut-être entrevoyait-elle aussi les bénéfices que pourraient valoir à son pavillon marchand les privilèges de la neutralité dans les guerres auxquelles elle resterait étrangère.

55. — Quoi qu'il en soit, l'Angleterre a signé la Déclaration de Paris, et cette déclaration fameuse, forte de l'ac-

cession de 41 États, a profondément modifié les règles et les conditions de la guerre maritime.

Elle n'a point entièrement aboli le droit ancien, puisqu'elle n'a pu réunir l'unanimité des États. L'Espagne et le Mexique ont refusé d'y accéder parce qu'elle condamne la course. Les États-Unis d'Amérique ont refusé d'y accéder parce qu'elle laisse subsister le principe de la confiscation des biens ennemis sous pavillon ennemi.

Dans toute guerre où seraient parties des États non signataires de la Déclaration, les États qui l'ont signée seraient dispensés d'en observer les clauses, au moins vis-à-vis de leurs adversaires.

Mais, entre eux, les États signataires sont liés. Ils ont admis que les droits des neutres priment ceux des belligérants ; ils ont renoncé à poursuivre la propriété ennemie dès qu'elle a cherché refuge à bord du pavillon neutre. La guerre maritime en est devenue assurément plus difficile ; ses coups sont amortis ; les neutres servent de cuirasse au commerce ennemi. L'interdiction de la mer peut être encore prononcée contre l'ennemi, mais l'ennemi a mille moyens d'y échapper, de la tourner, de la priver de sanction et partant d'efficacité.

Le système de la Déclaration de Paris, en dépouillant les belligérants d'une partie de leurs moyens d'action, risque de mettre leur patience à rude épreuve. Les neutres pourraient se réclamer d'elle pour faire tous les transports d'un des adversaires, abriter tout son commerce, pour mettre l'autre belligérant en échec durant la guerre et le supplanter après la paix. Mais à ce jeu imprudent ils s'exposeraient à se voir, à leur tour, déclarer la

guerre ; la sagesse les doit conduire à n'user qu'avec modération de leurs privilèges.

La Déclaration de Paris n'établit donc, à tout prendre, qu'un régime précaire, non sans danger pour les belligérants, non sans péril pour les neutres. Aussi beaucoup parmi ses partisans et parmi ses adversaires pensent-ils qu'elle n'est pas définitive. Tandis que ceux-ci demandent qu'on la dénonce, ceux-là prétendent qu'on la complète. Les premiers estiment qu'on a resserré les droits des belligérants dans des limites trop restreintes, les autres, qu'on leur accorde encore des libertés excessives. Ces derniers prétendent parfaire le droit maritime et assurer définitivement la sécurité des neutres en supprimant toute confiscation de la propriété ennemie.

56. — 6° Réforme proposée : l'inviolabilité de la propriété ennemie. Son succès parmi les auteurs continentaux. Son insuccès auprès des gouvernements. Son insuccès auprès des auteurs anglais. — Les auteurs continentaux considèrent la Déclaration de Paris comme un acheminement vers le nouveau régime de la liberté des mers pour tous même en temps de guerre. Ne serait-ce point le terme logique d'une évolution déjà fort avancée ? La revue des divers systèmes successivement affirmés et pratiqués ne montre-t-elle pas que la guerre maritime, après avoir violé toute propriété, doit respecter toute propriété ? Tout d'abord les droits des neutres étaient entièrement sacrifiés aux droits des belligérants ; la force prétendait exiger que tout s'inclinât devant elle ; la guerre prétendait que la paix lui cédât le pas. Puis peu à peu la guerre a dû reculer ; la paix a paru plus respectable ; on a compris qu'il fallait favoriser ceux qui lui restaient fidèles au ris-

que d'entraver ceux qui l'abandonnaient. Les droits des neutres ont grandi peu à peu, parallèlement au développement des forces pacifiques de l'humanité, grâce à l'opinion de plus en plus attachée à la paix, grâce aux progrès économiques qui en faisaient sentir davantage les bienfaits. Aujourd'hui ce sont les droits des belligérants qu'il faut sacrifier aux droits des neutres. La guerre hideuse devrait être proscrite de l'humanité. Si elle ne peut être abolie, il faut du moins la rendre plus rare. C'est la rendre plus rare que la rendre plus difficile. C'est la rendre plus difficile que restreindre ses moyens d'action. Proclamer l'inviolabilité de la propriété privée sur mer, c'est accepter les conséquences du principe que la guerre se doit faire d'État à État, non d'individu à individu, c'est en même temps accomplir un progrès que commande toute l'évolution du droit maritime. Ainsi à l'appui du principe abstrait l'on invoque un raisonnement d'autant plus séduisant qu'il parait dicté par l'observation des faits. Mais, en réalité, ce raisonnement n'est appuyé que sur une autre abstraction, le principe d'évolution.

L'évolution jusqu'ici s'est faite surtout dans les idées; l'histoire du droit maritime permet de constater l'impuissance des idées quand elles heurtent des nécessités réelles ou des passions trop violentes; les droits des belligérants n'ont pas constamment reculé devant les droits des neutres; l'état des forces respectives des puissances en lutte et des puissances en dehors de la lutte n'a été que trop souvent la cause déterminante des règles suivies dans telle ou telle guerre. Après des périodes où ils étaient traités avec égards, les neutres se sont vus molestés avec rudesse. Si l'on peut espérer que la guerre les respectera

davantage, il serait prématuré de conclure que les belligérants, pour leur donner sécurité complète, renonceront au droit de capture.

57. — On invoque, en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée, et le mouvement des esprits et l'exemple de certains États.

Les commerçants en tous pays, dit-on, la réclament. — Il serait surprenant qu'ils y fussent hostiles.

Les États-Unis y sont depuis longtemps favorables ; les États européens eux-mêmes renoncent à leurs préjugés contre elle ; ils commencent même à la pratiquer et se chargent de démontrer ainsi qu'elle est praticable.

58. — Le traité de 1785 entre la Prusse et les États-Unis d'Amérique. — Dès leur naissance, les États-Unis rendaient hommage au principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer. Dans le traité qu'ils conclurent le 10 septembre 1785, avec la Prusse, l'art. 23 stipulait l'interdiction de la course et l'exemption de capture pour tous vaisseaux marchands (1). Mais cette disposition a disparu dans les traités postérieurs entre ces deux puissances. En 1823, le président Monroë proposait à la France, à l'Angleterre et à la Russie « un projet de convention internationale pour régulariser les principes de la neutralité maritime et commerciale » (2), et ce projet stipulait à la fois

(1) De Martens, *Recueil de traités*, t. IV, p. 37 et suiv.

(2) Dans la note qui accompagnait la communication de ce projet à la Russie, M. Middleton, ministre des États-Unis à Saint-Pétersbourg, exposait très nettement l'intérêt qu'il offrait aux neutres. « Ce projet disait-il, en combinant tous les principes essentiels de la neutralité armée, y ajoute celui d'exempter de capture et de confiscation les vaisseaux marchands et les cargaisons appartenant aux sujets des puissances belligérantes. On peut espérer que cette extension de l'im-

l'abolition de la course et l'inviolabilité de la propriété privée. En 1856, les États-Unis se déclaraient prêts à accéder à la Déclaration de Paris, si les États européens consentaient à proclamer l'insaisissabilité de la propriété ennemie. Enfin, en 1871, ils signaient avec l'Italie un traité aux termes duquel la propriété privée devait être respectée en cas de guerre.

Leurs tendances sont incontestables ; il convient toutefois de n'en pas exagérer la portée. Les principes de la politique américaine peuvent se résumer en cette double proposition : ne pas se mêler des affaires européennes, ne pas intervenir dans les querelles du vieux monde ; dominer, autant que possible, les deux Amériques, en évitant cependant, si faire se peut, les conflits armés. Avec ces

---

munité pourra lever les objections qui existent contre le système de la neutralité armée, dont on s'était promis de si heureux résultats pour le droit maritime des peuples vers la fin du XVIII[e] siècle. Le principe actuel des puissances belligérantes est que, bien que les nations neutres aient le même droit de commerce avec l'ennemi qu'elles possédaient avant la guerre, celui-ci cependant ne doit point se couvrir du pavillon neutre pour éviter la capture et la confiscation qui attendent les marchandises ennemies sous pavillon ennemi. Lorsqu'il sera convenu que les propriétés particulières seront respectées même sous pavillon ennemi, il n'y aura pas plus lieu de rechercher la protection d'un navire neutre en temps de guerre qu'en temps de paix..... Les peuples dont l'état ordinaire dans les guerres maritimes est celui de la neutralité (les États-Unis par exemple) perdront les profits considérables et très attrayants de cette neutralité ; mais, d'après l'expérience des dernières guerres européennes, ils ont payé si chèrement ces profits et par l'état de collision avec les puissances belligérantes où ils ont été forcés d'entrer et par les guerres dans lesquelles ils ont été eux-mêmes engagés par suite de cet état de choses, qu'ils ne peuvent que gagner en échangeant ces profits pécuniaires contre cette tranquillité et cette paix qui sont, aux nations, comme aux individus, d'un prix infiniment supérieur aux richesses. » V. de Bœck, n° 108, p. 98 et suiv.

principes, les États-Unis ont tout à gagner au respect de la propriété privée sur mer. La neutralité leur apparait comme leur état normal en cas de guerre survenant sur quelque point du globe, et le respect de la propriété ennemie serait la meilleure garantie des intérêts des neutres. Au cas où ils viendraient à être engagés dans une querelle avec une puissance européenne, la distance et l'Océan, les difficultés d'un débarquement à plus de mille lieues, les facilités de la défense des côtes les rendraient, sur terre, invulnérables. Seul, leur commerce maritime offrirait quelque prise à l'ennemi ; le respect de la propriété privée leur épargnerait tout danger. S'ils avaient à lutter contre un État américain, la destruction du commerce ennemi serait sans doute de quelque utilité, mais en l'état présent des deux Amériques, ils jugent cette ressource superflue, et d'ailleurs leur commerce plus considérable courrait peut-être plus de risques que celui de l'adversaire. D'ailleurs, si le respect de la propriété ennemie est dans les vœux des États-Unis, il n'est pas dans leur droit. Lorsque, divisés contre eux-mêmes, ils ont lutté entre eux, il n'a plus été question de l'inviolabilité de la propriété privée; le droit de capture a été mis en œuvre avec la plus extrême rigueur. De leur traité récent avec l'Italie, il n'y a guère plus à conclure que de leur traité ancien avec la Prusse. L'éventualité d'une guerre avec la première est aussi improbable que l'était, il y a cent ans, un conflit avec la seconde ; et l'invraisemblance d'un conflit armé a sans doute facilité l'insertion d'un principe idéal.

59. — La guerre de 1866. — La guerre de 1866 mit aux prises trois puissances : la Prusse et l'Italie alliées contre

l'Autriche. Toutes trois s'abstinrent de confisquer sur mer la propriété privée ennemie. L'Autriche prit l'initiative de cet adoucissement; elle promit l'immunité à la condition que l'immunité fût réciproque. Elle se déclara prête à présumer la réciprocité pourvu que cette réciprocité fût proclamée par la législation antérieure de l'ennemi ou par une déclaration faite au début des hostilités. Le Code italien de la marine marchande (art. 211, 212) avait supprimé le droit de capture contre les nations qui respecteraient la propriété ennemie. L'Italie n'avait qu'à en appliquer les dispositions. Le roi de Prusse rendit une ordonnance conçue dans le même esprit.

Il faut se garder toutefois d'attacher trop d'importance à ce précédent. Les belligérants eurent grandement raison de ne point s'attaquer aux biens privés, de ne point s'interdire réciproquement l'usage de la mer, de réduire la guerre maritime à n'être que l'accessoire de la lutte sur terre. D'après l'état respectif de leurs forces, le sort de la guerre ne pouvait dépendre que des opérations continentales; la guerre maritime proprement dite devenait inutile; il était sage d'y renoncer.

60. — En 1870, la Prusse annonça l'intention de laisser les navires français libres de continuer leur commerce sans risques pour les cargaisons dont ils seraient porteurs. Elle espérait par là décider la France à prendre des mesures analogues. Elle y avait intérêt. Sa flotte de guerre était hors d'état de protéger son commerce, hors d'état de nuire au nôtre dans la proportion où notre marine pouvait atteindre le sien. La France ne renonça pas au droit de capture; elle eût pu cependant l'abandonner avec avantage; là encore l'état des forces en présence ne lais-

sait aux opérations maritimes qu'un rôle sans importance pour l'issue du conflit.

61. — Les exemples que citent avec complaisance les partisans de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer prouvent qu'on peut, avec avantage, faire l'économie de la guerre maritime, lorsque le résultat de la guerre continentale doit, en tout cas, l'emporter. Ils sont sans autorité et la question reste entière s'il s'agit d'une lutte mettant aux prises deux grandes puissances maritimes.

62. — **L'opinion en Angleterre.** — En Angleterre, deux courants d'opinion se sont formés depuis la Déclaration de Paris. Les uns déclarent qu'en souscrivant à la réforme de 1856, la Grande-Bretagne a fait un marché de dupe; ils en demandent l'abrogation. Les autres avouent que les privilèges accordés aux neutres ont grandement modifié les conditions de la lutte, et que l'Angleterre, gênée pour frapper l'adversaire, aurait grand intérêt à voir assurer la sécurité de son commerce sous pavillon britannique.

63. — D'un côté se trouvent tous les partisans de la tradition: de l'autre, les esprits frappés du changement profond qui s'est accompli dans la vie économique de leur pays depuis le commencement du siècle. Tous s'accordent en un point; les immunités des neutres serviraient plus aux ennemis de l'Angleterre qu'à l'Angleterre elle-même. La Grande-Bretagne n'aurait pas la ressource de mettre ses navires marchands à l'abri dans ses ports et de confier ses transports aux neutres; le tonnage de sa marine est trop considérable; il suffit de jeter un coup d'œil sur l'état des flottes marchandes du monde pour se convaincre que jamais les neutres ne pourraient suppléer le pavillon

britannique. Le commerce anglais reste donc exposé aux coups de l'ennemi. Pendant ce temps, l'ennemi peut cesser d'effectuer ses transports lui-même; il peut abriter ses vaisseaux ou les convertir en engins de guerre, tandis que son commerce est libre de se réfugier à bord des navires neutres. Il faut, disent les adversaires de la Déclaration de Paris, mettre fin à une situation si dangereuse en dénonçant cet acte funeste; puisque le commerce britannique doit rester exposé aux coups de l'ennemi, il faut que l'Angleterre recouvre la liberté d'accabler le commerce de l'ennemi. Ce qui a fait sa grandeur doit défendre cette grandeur; ce qui lui a donné la suprématie doit conserver cette suprématie. Les privilèges des neutres la mettent en péril, il les faut abolir.

64. — Les esprits les plus avisés, depuis Cobden jusqu'à Hall et Lawrence, souhaiteraient pour l'Angleterre la reconnaissance du principe de l'inviolabilité de la propriété privée. Sans doute, la guerre au commerce ennemi lui a réussi; ses rudesses à l'encontre des neutres lui ont profité; chaque grande guerre maritime a vu croitre sa puissance sur mer, a donné un nouvel élan à sa marine marchande. Le souvenir de ses succès et de ses progrès l'a attachée aux principes qui les ont assurés. Mais, comme il arrive souvent, l'empire de la tradition survit aux causes qui l'ont fait naître. Les circonstances ont changé depuis les dernières grandes guerres soutenues par l'Angleterre.

« Au commencement du XIXe siècle, la Grande-Bretagne importait environ deux livres de blé et de farine par an et par tête d'habitant; à présent, à la fin de ce même siècle, elle en importe environ quatre cent soixante-dix. Quand la guerre éclata de nouveau avec la France en 1803, elle

avait à protéger, en chiffres ronds, une flotte marchande de deux millions de tonneaux et un commerce extérieur de soixante-deux millions de livres sterling; aujourd'hui, elle et ses colonies ont une marine de plus de dix millions de tonneaux et un commerce extérieur s'élevant à onze cents millions de livres sterling (1). » Elle se trouve beaucoup plus dépendante de l'étranger (2) ; elle a beaucoup plus besoin de la sécurité de ses communications avec l'extérieur et elle aurait beaucoup plus de peine à la garantir. Sa population risque d'être affamée si les vivres sont interceptés sur l'Océan, d'être réduite à chômer si le coton et la laine n'arrivent plus, si les produits de ses manufactures ne peuvent plus se répandre aux quatre coins du globe. Et quelque formidable que soit la flotte de guerre de la Grande-Bretagne, elle ne saurait se flatter de couvrir la marine marchande ; nulle flotte n'est capable de protéger une marine qui compte 20.000 navires et dix millions de tonneaux. Le commerce britannique offre donc des prises et des prises énormes à l'ennemi. Si l'Angleterre peut être vaincue, c'est par là qu'elle risque d'être un jour réduite à merci, c'est par là en tout cas que toute guerre lui serait sensible, que toute guerre, même heureuse, lui serait préjudiciable. Son intérêt bien entendu aurait dû la détacher du droit de capture. Lorsque les États-Unis demandaient en 1856 l'introduction, dans la Déclaration de Paris, du principe de l'inviolabilité de la

(1) Lawrence, § 216, p. 412. V. dans le même sens : lord Brassey, *Great Britain as a sea power*, *The Nineteenth century*, july 1893, p. 122.

(2) « On chercherait vainement dans l'histoire, dit M. W. Wilson, un État aussi dépendant de la mer que l'est l'Angleterre. » *The protection of our commerce in war*, *The Nineteenth century*, febr. 1896, p. 218 et suiv.

propriété privée, loin de s'y opposer, elle eût dû y applaudir. Ce que le continent désirait, entraîné par des considérations abstraites et par des sentiments humanitaires, la Grande-Bretagne eût dû le souhaiter pour la sauvegarde de ses intérêts.

Aujourd'hui, en dehors des hommes qui vivent du souvenir du passé, l'opinion anglaise ne peut se méprendre sur l'avantage qu'elle aurait à voir triompher la doctrine des auteurs du continent. Si elle parait indifférente, c'est qu'elle ne se fait pas illusion sur les difficultés ou pour mieux dire sur l'impossibilité de ce triomphe. Les diverses puissances savent très bien la valeur de l'arme que leur donne, contre la Grande-Bretagne, le vieux droit de capture; ce qu'elles auraient peut-être concédé en 1856 sous l'influence d'un entrainement passager, elles ne le consentiraient plus aujourd'hui. Donneraient-elles leur assentiment à l'abolition du droit de prises, il n'y faudrait pas encore trop se fier. La guerre, en réveillant leurs passions, leurs haines et leurs jalousies contre l'Angleterre, les soumettrait à forte tentation. Mieux vaut, malgré leurs inconvénients, s'en tenir à des règles imparfaites qui seront suivies que proclamer un droit qui serait violé, puis se laisser surprendre par le retour à des pratiques nominalement abolies après s'être fait illusion sur la valeur d'un principe séduisant, mais inapplicable (1).

65. — Les vues des Anglais sont fort justes. Après avoir constaté le droit positif d'une part et l'intérêt britannique de l'autre, ils ont raison de conclure au maintien du droit positif, malgré l'intérêt britannique. En dépit des vœux

(1) Voir Hall, p. 465, note 1.

des auteurs, les gouvernements ne renonceront pas au droit de capture tant que l'expérience d'une grande guerre maritime n'en aura pas péremptoirement démontré l'inanité. Nous doutons que pareille démonstration soit jamais faite. Nous pensons, de plus, qu'utile pendant la guerre, le droit de capture peut être utile soit pour prévenir la guerre soit pour rendre la paix plus équitable. La menace qu'il suspend sur les nations maritimes est le meilleur, peut-être le seul frein qui leur commande la modération. Les États tels que l'Angleterre, dont la situation rend le territoire pratiquement invulnérable, pourraient impunément se permettre toutes les audaces, si la seule source de leur puissance qui soit attaquable se trouvait mise à l'abri de toute attaque, si le seul élément de leur vie nationale qui puisse être atteint était mis hors d'atteinte.

66. — Sommé tantôt de dénoncer la Déclaration de Paris, tantôt de proposer aux puissances la reconnaissance de l'inviolabilité de la propriété privée (1), le gouvernement britannique, en réponse aux motions présentées au parlement, a toujours affirmé qu'il entendait faire honneur à sa signature, qu'il n'y avait point lieu de modifier la Déclaration de Paris. Les ministres anglais se rendent évidemment compte des inconvénients éventuels que présentent pour l'Angleterre les privilèges reconnus aux neutres; mais ils se rendent compte aussi de la difficulté d'obtenir des neutres renonciation à leurs immunités ou des adversaires possibles de l'Angleterre renonciation au droit de capture. Décidé à ne pas rompre les engagements qu'il a souscrits, le gouvernement de la Reine n'ignore

(1) V. de Bœck, nos 416 et suiv.

pas d'ailleurs les ressources que lui offrent les coutumes, les traditions, les monuments de la jurisprudence britannique pour interpréter le sens et la portée de la Déclaration de Paris et pour atténuer sensiblement les inconvénients signalés.

L'Angleterre, si elle est neutre dans un conflit, bénéficiera des privilèges de la neutralité qui sont très largement entendus par la plupart des États européens. Si elle est belligérante, elle trouvera, dans l'arsenal des précédents, toute une série d'arguments pour empêcher l'immunité des neutres de lui être trop préjudiciable. Elle aura les mains moins libres que par le passé, mais elle saura encore atteindre le commerce ennemi ; elle trouvera le défaut de la cuirasse que seraient tentés d'offrir les neutres. Ses doctrines, bien assises, lui permettent de donner à la Déclaration un tout autre sens que celui auquel nous nous attachons. Ce serait erreur de croire que l'acte de 1856 a réalisé — au moins sur les points qu'il prétendait régler — l'unification du droit international maritime. Nous nous attacherons particulièrement, dans la suite de cette étude, à mettre en relief les différences qui se cachent sous les mêmes textes, les illusions auxquelles on s'exposerait si l'on attendait de l'Angleterre qu'elle applique la Déclaration de Paris à la mode française. Parmi les règles anglaises, il en est plus d'une d'ailleurs que nous aurions avantage à nous approprier. Si l'interprétation française est plus séduisante, l'interprétation anglaise tient mieux compte des nécessités de la lutte.

§ 2. — *La guerre au littoral.*

67. — La nouvelle école maritime. — La destruction du commerce ennemi a été considérée jusqu'ici comme l'objet essentiel de la lutte sur mer. Les opérations des escadres n'en étaient, en quelque sorte, que les préliminaires, comme sur terre les batailles entre armées ennemies ne sont que les préliminaires de l'occupation. La Déclaration de Paris rend, nous l'avons vu (1), la destruction du commerce ennemi moins aisée ; d'autre part, l'usage de la vapeur et l'invention des torpilles ont accompli dans la marine une véritable révolution. Les conditions de la lutte sur mer sont modifiées.

Certaine école prédit que le temps est passé des combats d'escadres et des blocus réguliers; les batailles rangées seraient sans résultats ou du moins sans conséquences ; la perte d'une flotte cuirassée n'empêcherait pas les croiseurs de capturer les navires marchands de l'ennemi ; l'« empire de la mer » ne serait plus le prix d'une victoire navale. Les torpilleurs font des blocus une entreprise aussi vaine que téméraire; une escadre ne saurait stationner devant un port sans risquer d'y périr. Les opérations méthodiques sont désormais condamnées ; l'imprévu, les coups de main, voilà les éléments de la guerre de demain. Frapper la richesse de l'ennemi partout où elle offre une prise, voilà le seul but qu'elle doive poursuivre sans pitié comme sans relâche. La guerre d'escadres doit disparaître ; la guerre au commerce doit continuer ; la guerre au littoral doit venir s'y joindre.

---

(1) V. *suprà*, n°s 54 et suiv.

« Tout ce qui frappe l'ennemi dans sa richesse, écrivait en 1882 l'amiral Aube, *a fortiori* tout ce qui l'atteint dans les sources mêmes de cette richesse devient non seulement légitime, mais s'impose comme obligatoire. Il faut donc s'attendre à voir les flottes cuirassées, maitresses de la mer, tourner leur puissance d'attaque et de destruction, à défaut d'adversaires se dérobant à leurs coups, contre toutes les villes du littoral, fortifiées ou non, pacifiques ou guerrières, les incendier, les ruiner ou tout au moins les rançonner sans merci. Cela s'est fait autrefois ; cela ne se faisait plus ; cela se fera encore ; Strasbourg et Péronne en sont garants. Par ce nouveau rôle et cette nouvelle mission que la logique impose aux escadres cuirassées, nous entrons dans un nouveau système de guerre maritime : celui de l'attaque et de la défense des côtes (1). » Et M. Francis Charmes ajoutait, trois ans plus tard : « Il n'y a pas plus de raison pour respecter une cité quelconque, à plus forte raison, une cité prospère que pour respecter une flotte commerciale. Qu'on incendie les produits d'un pays sur des navires ou dans ses docks et ses cargaisons, c'est tout un (2). »

68. — Les manœuvres anglaises de 1888. — Cette conception nouvelle de la guerre maritime avait causé une certaine émotion en Angleterre ; le gouvernement de la Reine crut devoir demander au gouvernement français si elle avait trouvé faveur auprès de lui ; le gouvernement français en déclina la responsabilité. Mais peu après l'amiral

(1) *La guerre maritime et les ports militaires de la France*, *Revue des Deux-Mondes*, 1882, t. L, p. 337.

(2) *Les réformes de la marine*, *Revue des Deux-Mondes*, 1884, t. LXVI, p. 872 et suiv.

Aube, nommé ministre de la marine, modifia le plan des constructions maritimes ; il substitua aux lourds cuirassés les torpilleurs et bâtiments légers propres à réaliser son système de dévastation ; M. Francis Charmes fut appelé à de hautes fonctions au ministère des affaires étrangères. L'Angleterre avait juste raison de craindre que les idées auxquelles le gouvernement français refusait son approbation officielle fussent néanmoins mises à exécution au cas de conflit avec la France.

Elle avait appris d'ailleurs qu'en 1878, au moment où la question d'Orient menaçait de la mettre aux prises avec la Russie, cette puissance avait résolu d'envoyer sa flotte de Vladivostok sur les côtes d'Australie, afin de rançonner les villes ouvertes des colonies britanniques.

Elle parut, en 1888, admettre la légitimité de ces procédés. Au cours des manœuvres navales qu'elle fit alors exécuter, la flotte représentant l'ennemi ne se borna pas à simuler des combats avec l'escadre britannique et des captures de vaisseaux marchands ; elle fit plusieurs démonstrations sur les côtes, feignant de bombarder des villes ouvertes, des plages à la mode ou d'exiger d'elles, sous peine de bombardement, des rançons énormes.

69. — L'opinion en Angleterre et en France. — Une polémique assez vive s'engagea à ce sujet, les uns approuvant, les autres condamnant de pareilles mesures. « Tout l'art de la guerre, écrivait alors un officier de la marine royale, consiste à frapper les points les plus faibles de l'ennemi, où qu'ils soient et quels qu'ils soient; il n'y a plus place pour le sentiment dès que la guerre commence ; je dis fermement et ouvertement que, si un officier peut faire du mal à l'ennemi et produire la panique et la démoralisation

en pays ennemi, il aurait tort d'hésiter un instant à rançonner ou à bombarder une ville du littoral, lorsque l'occasion s'offre à lui de le faire (1). » « Parler de droit international, écrivait encore un autre officier de marine, le capitaine James Walter, est pure absurdité. Qui peut en assurer le respect ? Lorsque nous sommes en guerre, l'ennemi doit faire de son mieux pour nous infliger des pertes ; le meilleur moyen pour lui de le faire sera d'attaquer notre littoral exposé à ses coups et notre commerce répandu sur une large surface. Il le fera de toutes façons qui lui sembleront efficaces, malgré tous les traités et tout le prétendu droit international (2). »

70. — Les jurisconsultes ne furent pas seuls à s'élever contre ces procédés extrêmes. Un ancien officier de marine, M. George Price, exprima le regret « de voir une tendance dans certaines régions à ignorer les coutumes jusqu'ici bien reconnues de la guerre, et à formuler la doctrine spécieuse que tout ce qui accroîtra les horreurs de la guerre tendra à en abréger la durée. Une flotte, ajoutait-il, est, en tous cas, si largement pourvue des provisions qui lui sont nécessaires qu'il est difficile de concevoir dans quelles circonstances il pourrait être nécessaire de réquisitionner Brighton ou Ventnor, tandis qu'exiger de l'argent de pareilles villes serait un pur acte de piraterie, digne de tout mépris (3). » Toutefois, les officiers de marine approuvèrent, en général, les mesures prises au cours des manœuvres, soit qu'ils admissent la nécessité de mettre les populations côtières en garde

(1) Lettre de M. Charles Beresford, *Times* du 18 août 1888, p. 8.
(2) *Times*, 17 août 1888.
(3) *Times*, 21 août 1888, p. 7.

contre les dangers qui les menaceraient en casde guerre, et de faire par là mieux sentir à l'Angleterre l'urgence d'accroître ses moyens de défense, soit qu'ils soutinssent sans réserve la légitimité des procédés vantés par la « jeune école maritime ».

71. — Quant aux jurisconsultes, ils furent unanimes à réprouver pareille conception de la guerre. De telles pratiques, faisaient-ils observer, feraient reculer l'Europe de plus de deux siècles ; elles effaceraient tous les progrès lentement accomplis par les efforts combinés des penseurs, des hommes de guerre et des hommes d'État; elles justifieraient les horreurs de la guerre de Trente Ans.

S'agit-il de consacrer le bombardement des villes ouvertes, veut-on reconnaître à l'ennemi le droit de jeter la terreur sur toutes les côtes, en attaquant brusquement par surprise, sans avis préalable, une cité paisible, un village visité, en été, par les baigneurs, il faut proclamer alors que la dévastation, l'incendie systématiques de tout pays ennemi sont licites, que la guerre peut être dirigée directement contre les femmes et les enfants, que le massacre peu glorieux d'êtres sans défense est réhabilité, qu'il y faut recourir pour faire céder l'État épouvanté des effets de sa résistance. C'est le retour aux maximes les plus brutales des âges les plus barbares : contre l'ennemi, contre tout ce qui lui est cher, contre tout ce qui est sous son autorité, tout est permis; toute cruauté est légitime, puisque toute cruauté peut effrayer. Il faut avouer que le droit des gens n'est qu'un fantôme inventé par l'imagination d'écrivains trop sensibles, une chimère dont ont été dupes et les diplomates quand ils ont signé des traités, et les généraux lorsqu'ils ont cru que la guerre, même en étant

moins inhumaine, pouvait encore être assez efficace. Il faut saluer la terreur, c'est à elle que revient l'empire du monde. Frapper les faibles, tuer ceux qui ne savent ou ne veulent se défendre, telle serait la mission peu honorable de ceux qui se font volontiers honneur de la noblesse du métier des armes.

S'agit-il seulement de reconnaître à l'ennemi le droit de rançonner les villes du littoral, de n'admettre le bombardement qu'à titre de sanction extrême, si les localités menacées refusent de se laisser dépouiller de bonne grâce ? Cela suppose encore que la guerre donne droit de tuer ceux qui ne portent point les armes, s'ils ne se plient pas à toutes les exigences de ceux qui les portent. Appliquez ces principes à la guerre continentale ; il suffira d'une batterie d'artillerie devant un pays sans défense pour lui extorquer, sous menace de destruction, et par le seul motif qu'il appartient à l'ennemi, telle somme qu'il plaira au capitaine d'exiger de lui.

Les coutumes établies permettent, il est vrai, dans leur rudesse souvent excessive, de frapper le pays conquis de lourdes contributions ; encore exigent-elles de l'occupant certaines conditions dont on prétend affranchir les escadres. Elles supposent du moins que l'envahisseur tient le pays, qu'il en est maître, ou, si les détachements ennemis sont à proximité, qu'il s'expose à leurs coups pour remplir ses caisses. Jamais elles n'autorisent à punir d'une peine aussi cruelle le simple refus d'une somme d'argent. Si les contributions n'avaient sur terre d'autres sanctions moins violentes, il y a longtemps, dit Hall (1), qu'elles auraient

(1) § 140, p. 452.

disparu des usages de la guerre terrestre. Que la propriété privée de l'ennemi paie à la guerre son tribut, soit, mais à une condition : que ce tribut ne coûte pas de sang à qui n'en prétend point répandre. Si une escadre, si un croiseur veulent imposer une contribution à une ville ouverte, qu'ils procèdent comme ferait une troupe sur terre ; leur sommation reste-t-elle infructueuse, qu'ils mettent à terre force suffisante pour assurer, sans effusion de sang, l'exécution de leurs ordres ; qu'ils risquent leurs équipages comme un chef d'armée risque, en pareil cas, ses partisans.

La guerre au littoral ne se doit faire que comme la guerre au territoire de l'ennemi ; elle n'a aucun titre à revendiquer le privilège d'une barbarie plus grande ou d'une cruauté plus facile (1).

(1) V. Hall, § 140, p. 448 et suiv.; Lawrence, § 229, p. 443. M. Holland fait quelques concessions de plus aux belligérants. « Le bombardement d'une ville ouverte, écrivait-il au *Times* (18 août 1888) serait, à mon avis, autorisé par le droit des gens : 1° Comme punition d'une conduite déloyale ; 2° dans des cas extrêmes, à titre de représailles à raison de la conduite déloyale de l'ennemi en d'autres lieux ; 3° s'il s'agissait de vaincre une résistance à main armée (mais non comme punition de cette résistance, après qu'elle serait domptée) ; 4° en cas de refus de satisfaire à une réquisition raisonnable de provisions, ou d'une contribution raisonnable en argent au lieu de provisions. Il serait, à mon sens, illicite : 1° s'il s'agissait d'appuyer une demande de contribution déraisonnable ou rançon (fancy contribution or ransom), comme celle qui fut exigée, dit-on, de Liverpool (au cours des manœuvres de 1888) ; 2° s'il avait pour but de causer des dommages sans excuses à la propriété privée (by way of wanton injury to private property), comme ce fut le cas supposé sur la Clyde et à Folkestone (au cours des mêmes manœuvres). »

C'est à peu près de la même manière que, dans les règles sur le bombardement des villes ouvertes par des forces navales, votées à sa session de Venise en 1896, l'Institut de droit international a tracé la ligne de démarcation entre le bombardement licite et le bombardement

72. — Qui a tort ou raison dans ce conflit où se trouvent aux prises des autorités maritimes et des jurisconsultes? Est-il vrai que les conditions de la guerre sur mer soient

illicite, sauf toutefois en ce qui concerne les représailles qu'il paraît avoir condamnées ou du moins considérées comme un motif insuffisant pour justifier une aussi extrême rigueur. (V. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1896, p. 311, 312.) Voici le texte des règles admises par l'Institut :

1. Il n'y a pas de différence entre les règles du droit de la guerre quant au bombardement par les forces militaires de terre et celui par les forces navales.

2. En conséquence, s'appliquent à ce dernier les principes généraux énoncés dans l'art. 32 du *Manuel de l'Institut;* c'est-à-dire, qu'il est interdit : *a)* de détruire des propriétés publiques ou privées, si cette destruction n'est pas commandée par une impérieuse nécessité de guerre ; *b)* d'attaquer et de bombarder des localités qui ne sont pas défendues.

3. Les règles énoncées dans les art. 33, 34 du *Manuel* sont également applicables aux bombardements navals. (Ces règles invitent le commandant des troupes assaillantes à avertir, autant que possible, les autorités locales avant de commencer le bombardement et à épargner, si faire se peut, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences, à la bienfaisance, ainsi que les hôpitaux et lieux de rassemblement des malades et blessés.)

4. En vertu des principes généraux sus-rappelés, le bombardement par une force navale d'une ville ouverte, c'est-à-dire qui n'est pas défendue par des fortifications ou d'autres moyens d'attaque ou de résistance pour la défense immédiate, ou par des forts détachés situés à sa proximité, par exemple à la distance maxima de 4 à 10 kilomètres, est inadmissible, excepté dans les cas suivants :

1° Aux fins d'obtenir par voie de réquisitions ou de contributions ce qui est nécessaire pour la flotte. Toutefois ces réquisitions ou contributions doivent rester dans les bornes prescrites aux articles 56 et 58 du *Manuel de l'Institut*. Aux termes de l'art. 56, « les prestations en nature (réquisitions) réclamées des communes ou des habitants doivent être en rapport avec les nécessités de la guerre généralement reconnues, et en proportion avec les ressources du pays. Les réquisitions ne

changées, que ce qui ne se faisait plus doive se faire de nouveau, que les côtes doivent être ravagées sous peine de rendre la guerre sans issue ou de la traîner en lon-

---

peuvent être faites qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée ». Aux termes de l'art. 58, « l'occupant ne peut prélever des contributions extraordinaires en argent que comme équivalent d'amendes ou d'impôts non payés ou de prestations non livrées en nature. Les contributions en argent ne peuvent être imposées que sur l'ordre et sous la responsabilité du général en chef ou de l'autorité supérieure établie dans le territoire occupé, autant que possible d'après les règles de la répartition et de l'assiette des impôts en vigueur. » *Tableau général de l'Institut de droit international*, p. 184.

2° Aux fins de détruire des chantiers, des établissements militaires, des dépôts de munitions de guerre ou des vaisseaux de guerre se trouvant dans un port.

En outre, une ville ouverte qui se défend contre l'entrée de troupes ou de marins débarqués, peut être bombardée, aux fins de protéger le débarquement des soldats et des marins, si la ville ouverte tente de l'empêcher, et, comme mesure auxiliaire de guerre, pour faciliter l'assaut donné par les troupes et les marins débarqués, si la ville se défend.

Sont interdits spécialement les bombardements dont l'objet est seulement d'exiger une rançon (Brandschatz) et, à plus forte raison, ceux qui sont destinés seulement à amener la soumission du pays par la destruction, non autrement motivée, des habitants paisibles ou de leurs propriétés.

5. Une ville ouverte ne peut pas être exposée à un bombardement par le seul fait : 1° qu'elle est la capitale d'un État ou le siège du gouvernement (mais naturellement ces circonstances ne la garantissent nullement contre un bombardement) ; 2° qu'elle est actuellement occupée par des troupes ou qu'elle est ordinairement la garnison de troupes de diverses armes destinées à rejoindre l'armée en temps de guerre, (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1896, p. 313 et suiv.)

Ces règles nous paraissent sages ; sur un point seulement elles nous semblent faire aux belligérants une concession exagérée. Il nous paraît excessif d'autoriser le bombardement en cas de refus d'une contribution de guerre. Qu'on l'admette en cas de refus de provisions réquisitionnées, cela se comprend ; l'escadre ou les croiseurs qui manquent

gueur? Le droit international doit-il répudier des procédés atroces ou les admettre à regret en s'inclinant devant leur nécessité ? L'opinion des officiers de marine ne saurait certes être négligée ; appelés à conduire les opérations, ils les dirigeront plus d'après leurs propres idées que d'après les suggestions des publicistes ; s'ils demeurent persuadés que dévaster est pour eux un devoir, on verra reparaître dans les prochaines guerres les incendies et les destructions que l'on croyait condamnés.

La campagne menée depuis quinze ans en faveur de la guerre plus brutale doit faire redouter les coups de main sur les côtes ; les États maritimes ne seront que sages s'ils prennent leurs précautions pour défendre leur littoral. Il est à craindre que, dans le doute produit par le conflit des idées, on ne fasse l'expérience de la « guerre au littoral » avant d'en reconnaître l'inanité.

Nous croyons, quant à nous, que l'humanité pourrait s'épargner cette lugubre expérience. Les publicistes nous paraissent ici avoir raison contre les praticiens ; peut-être seulement n'ont-ils pas mis suffisamment en relief les motifs qui leur donnent raison. Le grand reproche qu'on leur adresse est de se laisser guider par le sentiment, d'obéir aux idées abstraites, de négliger les réalités pour courir après les chimères d'un irréalisable idéal. Ce

de vivres ou de charbon, qui en ont besoin à tout prix, peuvent invoquer une pressante nécessité de guerre et, pour y parer, recourir aux mesures les plus extrêmes ; mais on ne conçoit guère pareille excuse s'ils prétendent simplement lever une contribution. Ils n'ont pas besoin d'argent pour poursuivre leurs opérations ; si leurs approvisionnements sont épuisés, ce n'est pas l'argent de l'ennemi qui y pourra suppléer ou leur permettre de les refaire.

reproche est parfois mérité; il est rare cependant qu'il puisse être, avec justice, adressé aux Anglais.

Le droit des gens, comme le comprennent les auteurs britanniques, est beaucoup moins le résultat de spéculations de cabinet que la constatation des enseignements du passé et le fruit d'expériences très positives. Il puise ses règles dans la pratique des nations dont les praticiens se montrent parfois oublieux. Les officiers, habitués au culte de la force, en exagèrent volontiers la portée; ils confondent trop facilement la force qui s'impose avec la violence qui détruit sans vaincre. Souvent, parmi eux, reparait l'illusion que plus la guerre est brutale, plus elle est courte et décisive. Les coups portés à l'ennemi leur semblent tous utiles; il leur paraît superflu d'en discuter les effets. Si les jurisconsultes peuvent avec profit fréquenter avec eux, s'enquérir auprès d'eux des exigences de toute lutte, les officiers auraient à leur tour quelques raisons de se mettre en garde contre les entraînements de leur profession, d'emprunter aux observateurs du dehors les principes de critique des opérations de la force.

Il faut, parmi les rigueurs de la lutte, distinguer selon leurs effets: admettre celles qui sont nécessaires, rejeter celles qui sont superflues. La guerre n'étant faite que pour fonder une paix durable sur la volonté du plus fort, il faut autoriser les mesures qui rendront manifeste la supériorité de force du vainqueur; il faut condamner celles qui, sans décider de cette supériorité, aigriront la haine du vaincu et rendront précaire une paix qu'elles ne suffiraient pas à dicter.

Or, c'est parmi ces dernières que nous rangerons, sans

hésiter, la destruction des villes maritimes sans défense, le ravage des côtes, la mort des femmes et des enfants coupables seulement de vivre sur le littoral de l'ennemi. Quand de tels moyens ont été employés, ils ont toujours semé des ferments de haine vivaces ; l'ennemi en est resté odieux longtemps après qu'il avait cessé d'être ennemi. L'esprit de vengeance a survécu à la fin des hostilités ; après avoir inspiré, pendant la lutte, des coups analogues à ceux qui l'avaient fait naître, il a troublé la paix et appelé de nouvelles luttes sans merci. Il en serait de même encore, et ce danger certain n'est point compensé par les avantages douteux que la guerre peut attendre de pareils procédés. « Quand même le vainqueur porterait la désolation et la ruine sur toute une étendue de côtes, écrivait en 1885 un officier de marine très peu enclin à modérer par sentiment les rigueurs de la guerre, la puissance ennemie n'en serait pas atteinte au cœur. On peut brûler nos places maritimes de Dunkerque au Havre : bien des ruines seront produites ; mais, si les frontières terrestres de la France ne sont pas entamées, la lutte navale peut être continuée tant qu'un navire est capable de prendre la mer (1). »

On en peut dire autant de l'Angleterre ; qu'importe que Folkestone soit en cendres et Brighton en ruines, si le peuple anglais reçoit ses vivres des quatre coins du globe, si ses manufactures alimentées de matières premières renvoient par tout l'univers les produits qui paient ses subsistances. Nous ne saurions trop le redire, la guerre n'aboutit qu'autant qu'elle parvient à désorganiser la vie

(1) Un officier de marine, *La guerre navale par escadres cuirassées*, *Nouvelle Revue*, 1885, t. II, p. 726.

nationale d'un des belligérants; occuper son territoire, couper ses communications, telle est la condition du succès. Quelques villes incendiées peuvent troubler son existence : cela ne suffit pas à l'empêcher de vivre et partant de combattre. Le ravage des côtes ne produit pas plus d'effet que ces ouragans violents qui détruisent, sur un point, les récoltes sans pour cela menacer tout un peuple de la famine. Il peut causer des blessures cruelles; il n'en saurait faire de mortelles. D'ailleurs, ou bien les flottes qui prétendent s'y livrer sont maîtresses de la mer, libres de paraître sans danger sur tous les rivages de l'ennemi, libres par suite d'interrompre son commerce et de le contraindre par là à céder ; la dévastation est alors inutile ; ou bien, elles ne peuvent que diriger quelques pointes hardies, non sans péril pour elles-mêmes, sur les plages sans défense, tandis que l'ennemi, à son tour, peut frapper de coups semblables leur propre littoral; et ces destructions stériles appellent de part et d'autre de semblables destructions, sans que les coups de main les mieux réussis puissent décider de la paix ; elles sont donc encore inutiles.

73. — Qu'on tente d'interdire la mer à l'adversaire, qu'on tente d'en chasser son pavillon, de supprimer son commerce, d'étouffer sa vie, cela se conçoit. Si l'entreprise est difficile, du moins le succès forcera la soumission. Mais qu'on dévaste les côtes, cela nous paraît sans excuse, puisque le succès même le plus complet sera impuissant à terminer la lutte. Ni Strasbourg, ni Péronne n'ont décidé, en 1870, du sort de la France ; les Allemands n'ont eu guère à se louer d'avoir frappé sans pitié ceux qu'ils entendaient annexer. Les mêmes procédés

n'auront pas d'autres effets sur le littoral qu'à l'intérieur du territoire. Si les Anglais se préoccupent des périls qui peuvent menacer leurs côtes, ce ne sont pas ces périls qui leur semblent les plus redoutables. Dans les manœuvres de 1888, l'amiral chargé de la défense n'hésitait pas à découvrir une large étendue de rivages pour couvrir la Tamise et Londres. C'est de leur commerce, avant tout, qu'ils ont souci ; c'est la continuité de leurs communications avec le reste de l'univers qu'ils sentent, avant tout, nécessaire. L'Angleterre souffrirait du bombardement de ses villes ; pour atroce qu'il puisse être, le mal lui parait réparable ; elle ne se rendrait que le jour où elle serait menacée de périr d'inanition (1).

Qu'un État ne se fie pas aveuglément à la modération de ses adversaires éventuels ; qu'il fasse entrer dans ses prévisions les excès qu'ils pourraient commettre ; qu'il prenne ses mesures pour protéger ses côtes contre les injures dont elles pourraient être l'objet, rien de mieux. Il rendra ces injures moins probables en les rendant moins aisées. Mais que les États renoncent à comprendre dans

(1) V. Lord Brassey, *Great Britain as a sea power*, *The Nineteenth Century*, july 1893, p. 121 et suiv.; H. W. Wilson, *The protection of our commerce in war*, *The Nineteenth Century*, february 1896, p. 218 et suiv. Ce qui les préoccupe, c'est la dépendance, dans laquelle se trouve leur pays, du maintien de ses relations maritimes. « Il y a un siècle, dit l'un, l'Angleterre pouvait presque, si ce n'est tout à fait, se suffire à elle-même. Aujourd'hui, elle n'est approvisionnée que pour six semaines ou deux mois ». *Nineteenth*, july 1893, p. 122. — « On chercherait vainement dans l'histoire, dit l'autre, un État aussi dépendant de la mer que l'est l'Angleterre... L'air qu'ils respirent n'est pas plus nécessaire aux êtres humains que ne l'est pour l'Angleterre le passage libre et ininterrompu de ses vaisseaux sur les mers. » *Nineteenth*, february 1896, p. 219.

leurs moyens d'attaque, qu'ils renoncent à revendiquer comme procédés légitimes, qu'ils renoncent à introduire parmi les usages avoués du droit des gens, un système de terreur dirigé contre les êtres inoffensifs, capable de faire des victimes parmi les gens désarmés, capable de multiplier les ruines particulières, incapable de vaincre l'État ennemi et de dicter sa soumission.

CHAPITRE III

Course et marines volontaires ou flottes auxiliaires.

---

§ 1er. — *La course.*

74. — « La course est et demeure abolie. » Ainsi s'exprime l'article 1er de la Déclaration de Paris du 16 avril 1856. Et, dans la pensée des auteurs de cette déclaration célèbre, cela signifiait que, désormais, les navires appartenant à la marine de l'État seraient seuls à jouer un rôle actif dans les opérations navales dirigées soit contre les escadres de guerre, soit contre les vaisseaux chargés des richesses de l'ennemi. Mais la Déclaration de Paris n'a pas obtenu l'unanime adhésion des États ; ceux d'entre eux qui ne l'ont pas signée conservent la liberté d'employer des corsaires ; ceux qui l'ont signée conservent le droit d'en armer au cas de guerre contre les États non signataires.

D'autre part, des événements récents ont démontré qu'il ne suffisait point d'abolir la course pour résoudre le problème de la participation active ou de l'abstention de la marine marchande dans la guerre maritime. Il convient donc d'examiner ce que fut la course pour se rendre compte de ce qu'il en reste, de ce qui lui a survécu ou de ce qui l'a remplacée. Les doctrines anglaises, à cet égard,

ne diffèrent point d'ailleurs de celles qui ont cours sur le continent.

75. — Origine et historique de la course. — « Les corsaires, dit sir Travers Twiss, sont des navires armés qui sont équipés par des particuliers et naviguent sous le commandement d'un chef auquel une puissance belligérante a accordé une commission l'autorisant à saisir et à prendre les navires et les marchandises des sujets d'une puissance ennemie (1). »

Les origines de la course sont lointaines. Elles sont antérieures à la création des flottes de guerre entretenues par les États à leurs frais. Lorsque le pouvoir central, encore faible, luttait pour établir son autorité à l'intérieur de ses domaines, il ne pouvait point songer encore à étendre cette autorité sur les mers. Les mers étaient alors exploitées par les pirates. Ne pouvant attendre de secours des rois, les marchands qui y aventuraient leurs navires durent songer à en faire eux-mêmes la police. Tout vaisseau de commerce dut être armé et pour se défendre et au besoin pour attaquer, pour châtier les pirates.

Quelques-uns prirent trop de goût à ce jeu ; habitués à garder au moins une bonne part des dépouilles qui tombaient entre leurs mains, ils s'en prirent volontiers, sans discernement suffisant, à tout navire contre lequel ils pouvaient invoquer un grief. Et les griefs n'étaient point difficiles à trouver. Les commerçants d'une ville, d'un État leur avaient-ils fait tort, cela suffisait pour qu'ils se crussent autorisés à se dédommager aux dépens des compatriotes de l'offenseur.

(1) T. II, nº 187, p. 367.

76. — Les princes eux-mêmes leur fournirent, à l'occasion, des encouragements funestes. Pour atteindre leurs ennemis sur mer, alors qu'ils ne possédaient pas de flottes, ils n'avaient à compter que sur les armateurs ; ils ne se firent pas faute de recourir à leurs services. Ceux-ci leur fournissaient une marine à bon marché ; ils faisaient tous les frais de la guerre sauf à les recouvrer avec usure sur les ennemis et, le cas échéant, sur les neutres.

Quand les princes eurent accru leurs pouvoirs, ils se gardèrent de renoncer à des moyens de guerre si avantageux pour leurs trésors ; loin de répudier le concours des marchands, ils se contentèrent de le régulariser. Ils continuèrent à se servir d'eux, mais ils voulurent les contrôler ; ils leur laissèrent le droit de faire la guerre, mais ils les contraignirent à ne la faire qu'au nom et avec la permission du souverain. Le contrôle fut peu sévère ; les permissions furent très larges. Le souci de « donner du cœur » aux corsaires devint la cause des dispositions très rudes des ordonnances françaises du XVI[e] siècle. A cette époque, on accordait facilement des commissions autorisant à courir sus aux vaisseaux de l'ennemi. Les sujets de l'État n'étaient pas seuls à les obtenir ; quelle que fût leur nationalité, les aventuriers prêts à frapper l'adversaire étaient les bienvenus ; toute latitude leur était donnée, de confisquer, au nom du roi, tout ce qui était, sur mer, sujet à confiscation. Le métier était lucratif ; il attira tous les gens sans scrupules ; il devint une carrière pour des capitaines à qui il importait peu de combattre pour tel ou tel prince, pourvu qu'ils fissent des prises et en eussent le profit.

77. — Les corsaires, animés par le simple appât du

gain, glissèrent sans peine la pente qui les conduisait à la piraterie ; ils distinguèrent mal les amis des ennemis, firent main basse sur tout ce qu'ils rencontraient et continuèrent volontiers, durant la paix, les opérations fructueuses dont la guerre leur avait donné le goût. Il fallut aviser.

En 1584, la France, en 1597, les Pays-Bas, en 1602, l'Angleterre, en 1621, l'Espagne édictaient des mesures tendant à prévenir ou à réprimer les excès des commandants et équipages des navires armés en course (1).

Pour réprimer ces excès, il fallait mieux contrôler, pour les prévenir, il fallait mieux choisir les corsaires.

Soumis à la surveillance de l'État, les capitaines devaient amener leurs prises aux ports de celui-ci et n'en disposer qu'en vertu d'un jugement rendu en leur faveur.

Des garanties furent exigées d'eux pour rendre effective leur responsabilité. Les commissions ne durent leur être délivrées que sous certaines conditions. En Angleterre, « la personne qui désirait armer en course devait adresser au lord grand amiral ou aux commissaires en exerçant les fonctions une pétition demandant une commission pour le navire désigné par son nom ; le lord grand amiral ou les commissaires en exerçant les fonctions, s'ils étaient convaincus de la suffisance du navire et de son équipage, faisaient remettre au juge de la haute cour d'amirauté une lettre de marque et de représailles au commandant nommé dans la pétition (2). » Le commandant, au moment où il recevait sa commission, « était requis de se présenter au greffe de la haute cour d'amirauté pour y faire une décla-

(1) Sir Travers Twiss, t. II, n° 189, p. 373.
(2) Sir Travers Twiss, t. II, n° 194, p. 388.

ration concernant le tonnage et l'équipement de son navire et signer l'engagement envers la couronne, avec deux cautions approuvées, de se conformer à tous égards aux instructions édictées par le roi en conseil (instructions générales pour tous les corsaires) et à toutes instructions ultérieures (1). » En cas de violation de ses instructions, ou de conduite contraire au droit des gens, le commandant d'un corsaire devait être privé de sa commission et condamné à des dommages-intérêts envers les personnes lésées; les propriétaires du navire étaient responsables de ses actions et condamnés solidairement avec lui à la réparation des torts dont il se serait rendu coupable.

78. — **Abus et décadence de la course.** — Les corsaires les plus suspects étaient les corsaires étrangers, toujours prêts à offrir leurs services à qui les voulait employer ; la cupidité était leur seul mobile ; elle les exposait à toutes les tentations, elle les entraînait à tous les abus. Ils agissaient en pirates, ne devant qu'aux querelles des princes d'en éviter le nom et d'en éluder les peines. Le XVIII[e] siècle tenta de les éconduire ; la plupart des États européens défendirent à leurs sujets de demander des lettres de marque contre les puissances avec qui ils restaient en paix. L'avidité ne fut plus un titre suffisant pour obtenir une commission; elle dut se teinter de patriotisme ; il fallut être ennemi pour courir sus à l'ennemi.

Cependant, si dès longtemps le fait de recevoir commission simultanée de deux princes ennemis était considéré comme acte de piraterie, le fait d'armer en course pour compte d'un prince étranger ne fut prohibé que par des

(1) Sir Travers Twiss, t. II, n° 194, p. 385.

lois internes, sans devenir un crime du droit des gens. Lorsque, dans leur guerre avec le Mexique, les États-Unis prétendirent, en 1847, traiter en pirate tout sujet d'un État tiers qui se livrerait à la course contre leurs navires, l'Angleterre notifia au gouvernement de Washington qu'elle « comptait que cette menace ne serait mise à exécution contre aucun de ses sujets (1) ». Les cours américaines ont admis d'ailleurs que le droit des gens n'interdit point au Président des États-Unis de délivrer à un étranger, fût-ce même un sujet de l'ennemi, une commission à l'effet de commander un corsaire, et sir Travers Twiss affirme qu' « il n'y a dans le droit commun des nations rien qui défende à une puissance belligérante d'accorder des lettres de marque ou des commissions de guerre à des étrangers, quand même ils seraient les sujets d'une puissance ennemie (2) ».

Les usages toutefois tendent à éliminer les corsaires étrangers ; durant la guerre de sécession, les États du Sud offrirent des lettres de marque à qui voudrait en prendre, sans distinction de nationalité ; nul étranger ne répondit à leurs avances. Les Russes allaient beaucoup trop loin quand ils menaçaient de pendre comme pirates, en cas de guerre avec l'Angleterre, les chauffeurs chinois qu'ils trouveraient à bord des navires armés contre eux, mais il est certain que les tendances modernes sont de plus en plus contraires à l'intervention, dans la lutte, de particuliers faisant à leur bénéfice une sorte de guerre privée sans avoir l'excuse de servir ainsi leur patrie.

79. — Les pouvoirs des corsaires diffèrent peu de ceux

(1) Sir Travers Twiss, t. II, n° 205, p. 411.

(2) Sir Travers Twiss, t. II, n° 193, p. 384.

des navires de la flotte militaire, sans que cependant les deux sortes de bâtiments soient mis au même rang.

Comme les vaisseaux de guerre, les corsaires ont mission de porter, à la marine militaire et marchande de l'ennemi, tous les coups qu'autorisent les coutumes internationales. Les corsaires n'ont jamais eu beaucoup de goût pour l'attaque des navires de guerre; c'étaient là aventures plus dangereuses que profitables ; ils préféraient user de leurs privilèges contre les vaisseaux marchands ; il y avait moins de risques à courir et plus de gains à espérer (1).

Comme les vaisseaux de guerre, les corsaires peuvent exercer le droit de visite à l'encontre des navires neutres afin de saisir ce que le droit des gens déclare de bonne prise.

Mais ils ont à subir le contrôle de la marine de guerre de l'État qui leur a délivré commission, et ils sont requis, le cas échéant, de justifier de leur caractère vis-à-vis des navires de guerre neutres, en exhibant cette commission. On a contesté pour eux cette obligation dont sont exempts les vaisseaux de la marine militaire ; mais les ordonnances de tous les États donnent à leurs officiers mission d'arrêter et de saisir comme pirate tout navire privé qui fait acte de guerre, sans être muni d'une commission d'un belligérant à cet effet. Il en résulte, pour le corsaire, l'obligation d'établir sa qualité.

80. — Les guerres de la période révolutionnaire et impériale virent renaitre les exploits et les excès des corsaires. Leur réputation compromise acheva de s'y

(1) Travers Twiss, t. II, n° 198, p. 391 et suiv.

perdre. Nelson et Codrington en rendirent le plus mauvais témoignage; ce dernier « ne craignit pas d'accuser ceux de l'un et l'autre parti de s'éviter réciproquement et de hisser n'importe quelles couleurs pour capturer tout vaisseau marchand qu'ils rencontraient sur leur route (1) ». L'opinion publique les condamna; il ne fallut qu'une occasion pour les supprimer. Cette occasion se présenta en 1856.

Nous avons indiqué les raisons qui avaient déterminé la France et l'Angleterre à négliger, durant la guerre de Crimée, les rigueurs des opérations maritimes (2). Les deux puissances alliées n'avaient aucun intérêt à lancer des corsaires contre la marine russe; elles avaient intérêt à ce que les Russes s'abstinssent d'en user contre elles. Un moment, elles craignirent que la Russie ne fît appel aux Américains et ne trouvât chez eux des aventuriers tout prêts à courir sus à leur commerce. Elles déclarèrent qu'elles ne feraient la guerre sur mer qu'avec leurs seules flottes militaires, que nul particulier ne serait autorisé par elles à attaquer l'ennemi. L'expérience heureuse d'une guerre facile leur permit, à la paix, de faire accepter une réforme que souhaitaient tous les peuples intéressés à la sécurité des mers. L'Angleterre y attachait un grand prix, ayant tout à craindre, peu à espérer de la guerre de course. Tous les États inclinés vers la neutralité par leur faiblesse ou leurs intérêts économiques applaudirent et signèrent; seuls, ceux que leurs intérêts maritimes ou coloniaux obligeaient à conserver toutes leurs ressources en cas de lutte, sans les décider à entretenir des flottes militaires imposantes, refusèrent de renoncer à la course. La course pourrait

(1) Lawrence, *The principles of international law*, § 223, p. 431.
(2) V. *suprà*, n° 54.

donc reparaitre dans toute guerre où seraient parties les États-Unis, l'Espagne ou le Mexique (1). Mais il semble bien — c'est l'opinion de sir Travers Twiss — que les puissances signataires de la Déclaration de Paris ne pourraient pas alors faire exercer, par leurs corsaires, le droit de visite à l'encontre des neutres portant pavillon d'un État adhérent à cette Déclaration (2).

§ 2. — *Marines volontaires ou flottes auxiliaires.*

81. — Les puissances étaient convenues de restreindre leurs moyens d'action dans la guerre maritime au moment où elles allaient être amenées à les accroitre dans la guerre continentale. Il y avait contradiction entre les deux tendances. L'État qui avait, le premier, augmenté ses forces militaires en faisant entrer la nation entière dans les cadres de l'armée, fut le premier à faire appel aux armateurs pour accroitre ses forces navales en faisant entrer leurs navires dans les cadres de sa flotte de guerre.

82. — Le décret prussien de 1870 sur la marine volontaire. — La Prusse avait signé la Déclaration de Paris. Elle ne songea point à offrir des lettres de marque. Elle prétendit former une marine volontaire. Le décret royal du 24 juillet 1870 décidait qu' « un appel serait adressé à tous les marins et propriétaires de navires allemands, pour les

(1) Dans le récent conflit hispano-américain, aucune des deux puissances n'a armé en course. Les États-Unis n'avaient guère intérêt à la faire ; l'Espagne, consciente de l'infériorité de ses forces, a sans doute cru dangereux de causer à la marine marchande américaine des dommages que le traité de paix l'eût obligée de réparer.

(2) Sir Travers Twiss, t. II, nº 206, p. 415.

inviter à se mettre, avec leurs ressources et leurs navires, à la disposition de la patrie. »

La flotte auxiliaire devait être organisée sur les bases suivantes :

Les navires offerts par les armateurs seraient examinés par une commission composée de deux officiers et d'un ingénieur de la marine. S'ils étaient jugés susceptibles d'être utilisés, ils seraient évalués, et le dixième de leur valeur serait immédiatement remis à leurs propriétaires afin de faciliter l'engagement des équipages. Si les navires étaient perdus au cours de la guerre, les propriétaires recevraient, à titre d'indemnité, le montant de l'évaluation faite lors de la réception de leurs bâtiments ; s'ils leur étaient restitués intacts à la fin de la guerre, la somme reçue par eux au moment où ils s'étaient liés avec l'État serait considérée comme le prix de location de leurs vaisseaux.

Leurs risques étaient donc limités. Leurs profits éventuels devaient consister en primes allouées par l'État pour la prise ou la destruction des navires ennemis. Le tarif de ces primes était ainsi établi : 50.000 thalers(1) pour une frégate cuirassée ; 30.000 pour une corvette cuirassée ou un monitor ; 20.000 pour une batterie cuirassée ; 15.000 pour un navire à hélice ; 10.000 pour un bâtiment à hélice. Ils étaient chargés du recrutement des officiers et des matelots sans que l'État intervint pour fixer les conditions de leurs contrats : appointements, salaires ou parts en cas de prise ou destruction.

Officiers et matelots toutefois devaient être plus étroi-

(1) Le thaler valait 3 fr. 75.

tement liés à l'État qu'ils ne le sont, en temps de paix, à bord des navires marchands. Ils devaient, durant la guerre, faire partie de la marine fédérale, en porter l'uniforme et les insignes, être soumis à ses règlements et prêter le serment militaire. Si, « pendant le service et sans leur faute », ils devenaient « incapables de travail », des pensions devaient leur être accordées par l'État « d'après les règles en vigueur dans la marine militaire ». Les officiers devaient recevoir « une patente de leur grade et l'assurance qu'ils seraient, à leur demande, dans le cas de services exceptionnels, admis définitivement dans la marine militaire ».

Les bâtiments ainsi nolisés devaient naviguer sous le pavillon militaire de la Confédération après avoir été « armés et disposés, en vue de l'usage auquel on les destinait, par la marine fédérale (1) ».

83. — La tentative du roi de Prusse n'eut pas de résultat ; personne ne répondit à son appel. Mais le gouvernement français protesta contre l'organisation projetée ; il y vit un moyen détourné de rétablir la course ; il menaça de recourir, le cas échéant, à des mesures rigoureuses contre les navires armés dans les conditions prévues par l'ordonnance prussienne du 24 juillet 1870 (2).

Saisi des réclamations du gouvernement français, le gouvernement britannique fit appel aux lumières des jurisconsultes de la couronne. La note française insistait sur trois points : les navires de la flotte volontaire appar-

(1) V. le texte du décret du 24 juillet 1870 dans le *Manuel de droit maritime international* de M. Perels, p. 194.

(2) V. texte de la note du marquis de La Valette au comte de Granville, en date du 20 août 1870. *Arch. dipl.*, 1871-1872, t. I-II, p. 403.

tenaient à des particuliers ; propriétaires et équipages devaient se partager des primes en cas de capture ou de destruction ; officiers et équipages devaient être recrutés par les armateurs, trois points de ressemblance avec les corsaires. Les officiers légaux de la couronne britannique ne formulèrent leur avis qu'avec quelques précautions; ils conclurent cependant à la légitimité de l'ordonnance prussienne. Ils exprimèrent l'opinion qu'« il y avait des différences substantielles entre la marine volontaire sanctionnée par le gouvernement prussien et le système que, sous la désignation de la course, la Déclaration de Paris avait pour objet de supprimer ». Ils dirent qu' « autant qu'ils en pouvaient juger, les navires compris dans l'ordonnance du 24 juillet seraient à tous égards au service du gouvernement prussien et leurs équipages soumis à la même discipline que les équipages à bord des bâtiments appartenant régulièrement à la marine fédérale. Ceci étant le cas et aussi longtemps qu'il en serait ainsi, les officiers de la couronne déclaraient que le gouvernement britannique ne pourrait s'opposer au décret du gouvernement prussien, en tant que violant la Déclaration de Paris (1) ».

Il eût été excessif, à notre sens, de traiter en pirates des navires armés dans les conditions prévues par l'ordonnance prussienne, bien que ces conditions ne fussent pas à l'abri de toutes critiques. Que les navires appartiennent à des particuliers au lieu d'être la propriété de l'État, qu'armateurs et équipages soient attirés par l'appât de primes en cas de succès de leurs opérations contre

(1) Dépêche du comte de Granville au marquis de La Valette, en date du 24 août 1870. *Archives diplomatiques*, 1870-1872, t. I-II, p. 417.

l'ennemi, cette double circonstance nous semble insuffisante pour justifier une condamnation. S'il est naturel, — la guerre étant une relation d'État à État, — que les engins de guerre soient propriété d'État, ce n'est point indispensable, et l'on n'a jamais contesté aux officiers le droit de porter un uniforme et de se servir d'armes qui leur appartiennent en propre. Les équipages des navires de guerre reçoivent, eux aussi, des primes en cas de prises et l'on ne voit pas pourquoi l'allocation de pareilles récompenses deviendrait illicite parce que l'équipage aurait à la partager avec un armateur.

Ce qui était plus critiquable dans le système prussien, c'était le mode de recrutement du personnel de la flotte volontaire. « On a renoncé aux corsaires, dit fort bien Hall, parce qu'on pensait que des vaisseaux armés aux frais de particuliers, en vue de gains pour ces particuliers, et naviguant souvent, par la force des choses, longtemps de suite en dehors de toute surveillance de la marine de l'État, ne pouvaient être suffisamment contrôlés (1). »

Le grand grief contre les corsaires était bien, en effet, leur conduite trop souvent blâmable ; leurs excès devaient bien être attribués au caractère de ceux qui les montaient autant qu'à l'avidité de ceux qui les armaient. En mettant à la charge de l'État les risques de perte des vaisseaux, en allouant aux propriétaires une prime dès l'entrée en campagne, l'ordonnance du roi de Prusse dispensait ces derniers du souci de recouvrer sur l'ennemi le montant de leurs avances ; elle atténuait par là les tentations de la cupidité ; elle les atténuait encore en limitant les profits

(1) N° 181, p. 549.

d'une attaque heureuse, en substituant l'allocation d'une somme fixe à l'attribution de la prise entière ; elle les atténuait surtout en n'ouvrant à la flotte auxiliaire que la lutte contre les vaisseaux de guerre de l'ennemi, en leur interdisant la course contre les navires de commerce. Mais elle ne prenait aucune garantie contre le mauvais choix des commandants ou des marins ; si la flotte volontaire s'était formée, elle eût sans doute été autorisée à courir sus au pavillon marchand, lorsqu'en janvier 1871 la Prusse renonça à la générosité intéressée qui lui avait tout d'abord fait épargner la propriété privée. Alors aurait reparu la tentation, pour les armateurs, de multiplier les captures, pour les capitaines choisis par eux, d'exécuter avec rudesse des instructions dictées par l'âpreté. La Confédération avait eu beau délivrer des patentes aux officiers, des uniformes aux hommes, cela n'eût point suffi pour donner aux premiers les sentiments d'honneur, pour inculquer aux seconds la sévère discipline qu'elle était en droit d'attendre de la marine fédérale. Les soumettre aux règles militaires était bien ; mais pour assurer l'exécution de ces règles, ce n'eût pas été trop de s'assurer qu'ils les connaissaient et que les commandants au moins tiendraient à en assurer le respect.

Sur mer, plus qu'ailleurs, la garantie de la correction des actes est la valeur des hommes. Pour répondre à la conduite de ses agents, l'État les doit bien choisir et bien instruire ; il ne saurait se remettre à personne de ce soin. L'objet essentiel de l'article 1er de la Déclaration de Paris était d'interdire à des aventuriers de se livrer à un brigandage déguisé, grâce à une commission trop facile-

ment obtenue. L'ordonnance prussienne ne prenait pas assez de précautions pour atteindre sûrement ce but.

84. — Les marines auxiliaires actuelles. — L'essai tenté par la Prusse avait montré, à la fois, la voie à suivre et l'écueil à éviter. La plupart des États, si ce n'est tous, ont profité de la leçon. Actuellement, sur mer comme sur terre, les États croient devoir faire appel, en cas de guerre, à toutes les forces vives, à toutes les ressources des nations, hommes et matériel. Ils ne se contentent pas plus de leurs vaisseaux que de leurs effectifs du temps de paix. De même qu'ils font entrer dans les cadres élargis de leurs armées et d'anciens soldats repris à leurs occupations civiles et des moyens de transport, voitures, attelages, chemins de fer détournés de leurs fonctions pacifiques, de même ils incorporent à leurs flottes équipages et navires habituellement adonnés au commerce, dès qu'ils sont propres à la guerre.

Alors qu'ils n'hésitent point à faire traîner leurs canons par des chevaux de réquisition, pourquoi se feraient-ils scrupule de mettre des artilleurs à bord de vaisseaux empruntés à des particuliers ? Pourvu que les garanties soient les mêmes, pourvu que la guerre se fasse correctement, selon ses lois reconnues, sous un commandement capable de sentir ses responsabilités et de respecter ses devoirs, qu'importe, sur mer comme sur terre, la propriété des instruments. Ce qui importe, c'est que le patriotisme ne serve point de masque au brigandage et que tout chef de corps ou d'unité de combat connaisse le droit de la guerre et l'observe. C'est pourquoi — et en ceci on se montre fidèle à l'esprit de la Déclaration de Paris — on ne laisse plus aux particuliers l'occasion de faire la guerre

pour leur propre compte, avec permission du souverain ; ils sont contraints de la faire pour le compte et sous le contrôle, sous l'autorité immédiate de l'État. Les corps francs tendent à disparaître sur terre ; dans les armées qui englobent la nation entière, il n'y a plus place pour eux. Les corsaires étaient en quelque sorte les corps francs de la guerre maritime, plus sujets encore à caution que ceux de terre, parce qu'ils étaient plus loin de toute surveillance ; lors même qu'ils n'auraient point été condamnés en 1856, il est probable qu'ils se seraient transformés comme les corps de partisans de la guerre continentale, sous l'influence des mêmes idées ; ils auraient été incorporés dans la marine de l'Éat, soumis au commandement d'officiers appartenant à la flotte de guerre.

85. — **Flotte volontaire russe.** — Les marines auxiliaires des divers États ne sont pas toutes organisées de façon identique. La flotte volontaire russe doit son origine à la guerre de 1877-1878, à la crainte d'un conflit avec l'Angleterre au sujet des affaires d'Orient. La flotte de l'État russe était insuffisante, et la marine marchande ne possédait pas de bâtiments à vapeur, susceptibles d'être convertis en croiseurs. Une association patriotique se forma dans le but d'acheter, à l'aide de souscriptions, des navires à marche rapide, capables de seconder la flotte de guerre ; ces navires devaient être soumis à la discipline militaire et commandés par des officiers de la marine impériale. L'institution survécut aux circonstances qui l'avaient fait naître ; la flotte volontaire russe compte aujourd'hui un certain nombre de vaisseaux qui restent armés en temps de paix, et paraissent employés, sinon exclusivement, du moins principalement, au service du

gouvernement. Plusieurs sont affectés aux transports de troupes et de condamnés entre les ports de la mer Noire et Vladivostok(1). Leur commandant et au moins un autre officier du bord tiennent leur commission de l'empereur (2). Leurs équipages reçoivent une instruction de l'État afin d'être mis au niveau des équipages de la flotte de guerre (3). Hall les considère moins comme des vaisseaux privés susceptibles d'être, en cas de guerre, instantanément convertis en vaisseaux publics de l'État, que comme des navires appartenant déjà à la flotte impériale (4). Cependant ils diffèrent des bâtiments de la flotte de l'État, à divers égards : ils n'appartiennent pas à l'État, mais à une association privée, subventionnée seulement par le Trésor public ; ils portent, en temps de paix, le pavillon de la marine marchande et se livrent à des opérations commerciales ; s'ils transportent des soldats, ils transportent aussi du blé et des passagers civils des ports de Chine à Odessa (5).

86.— Croiseurs auxiliaires français.— En France, certains paquebots des compagnies chargées du service postal sont commandés par des officiers de la marine militaire. Ces paquebots ne font, en temps de paix, que des opérations commerciales. Subventionnés par l'État, ils doivent désormais être construits sur des plans approuvés par le ministre de la marine et permettant de les transformer facilement en navires propres à la guerre. Lors de l'ou-

(1) Hall, § 181, p. 550 ; Lawrence, § 224, p. 334 ; *Revue maritime et coloniale*, avril 1895, p. 123.

(2) Hall, § 181, p. 550.

(3) *Revue maritime et coloniale*, octobre 1896, p. 168.

(4) § 181, p. 550.

(5) *Statesman's Year Book for 1897*, p. 897.

verture des hostilités, ils seraient incorporés dans la flotte de guerre.

87. — **Croiseurs auxiliaires anglais.** — L'Angleterre, en 1887, a conclu des conventions avec ses grandes compagnies de navigation, Cunard, White Star, Peninsular and Oriental et autres, pour faire également de leurs navires des croiseurs auxiliaires. En retour d'un subside annuel, ces compagnies se sont engagées à vendre ou à louer au gouvernement certains navires rapides, moyennant un prix déterminé et à bref délai après avis donné ; elles se sont engagées, en outre, à construire de nouveaux bâtiments sur plans soumis à l'approbation de l'Amirauté qui aura la faculté d'acquérir ces bâtiments à des conditions semblables aux conditions stipulées pour les navires déjà construits. « La moitié des équipages des vaisseaux visés dans ces conventions devaient être engagés parmi les hommes appartenant à la réserve de la marine royale, et l'amirauté devait avoir le droit de faire à bord les installations propres à faciliter le rapide équipement de ces vaisseaux en croiseurs, au cas de guerre (1). »

88. — Ces dispositions des conventions anglaises sont intéressantes à relever, car elles indiquent nettement les conditions que la Grande-Bretagne juge suffisantes pour justifier l'emploi de croiseurs auxiliaires. La consultation des officiers de la couronne en 1870 doit la détourner de se montrer rigoureuse, en cas de guerre, à l'encontre de ses ennemis. Mais les arrangements conclus par elle déterminent de manière plus précise la mesure dans laquelle elle ne saurait contester aux autres nations le droit

(1) Lawrence, § 224, p. 435.

qu'elle s'attribue à elle-même. Ses auteurs les plus récents approuvent ces arrangements ; ils les déclarent irréprochables et ils le sont en effet. Tout vaisseau de la flotte auxiliaire anglaise serait, en cas de guerre, commandé par les officiers de la marine royale, monté par des hommes incorporés dans cette marine. C'est la disposition essentielle ; comme le dit fort bien Lawrence, « la légalité d'une marine volontaire doit dépendre, comme la légalité d'une armée volontaire, de l'étroitesse de son union avec l'État et des garanties qu'elle présente pour l'exacte observation des lois de la guerre (1) ». De plus, l'Angleterre achète ou loue, au début des hostilités, tout navire qu'elle prétend employer à la guerre ; elle prend à son compte les risques de guerre ; elle se réserve le bénéfice des prises ; ainsi disparaît toute différence entre les vaisseaux qui composent sa flotte militaire du pied de paix et ceux qui viendraient la grossir en cas de guerre ; pour tous, les conditions d'action sont les mêmes et les mobiles d'action identiques. Aucun n'est suspect de mettre la force publique au service d'intérêts privés. Il vaut mieux éviter jusqu'aux apparences qui, rappelant les traits des anciens corsaires, pourraient faire croire à leur retour.

Cependant, si les navires d'une flotte volontaire demeuraient, même au cours des hostilités, la propriété d'armateurs ou de compagnies privées, cette circonstance, à notre avis, ne suffirait pas pour motiver leur condamnation. Lawrence le reconnaît à propos de la flotte volontaire russe ; après avoir émis quelque doute au sujet de la parfaite régularité de son organisation qui lui semble moins nette

(1) § 224, p. 435. Conf. Hall, § 181, p. 549.

que le système britannique, il avoue que, si elle n'a d'autre effet que de substituer à l'impôt les souscriptions volontaires comme moyen de réunir et d'équiper en guerre des croiseurs, on ne saurait y voir une violation de la Déclaration de Paris (1).

89. — Ressemblance et différences entre la course et les marines auxiliaires.— On a dit parfois que la formation des flottes volontaires ou auxiliaires avait effacé l'article 1er de la Déclaration de Paris et préparé le rétablissement de la course. Pareille proposition est, à notre sens, exagérée. Il y a entre la course telle qu'elle était pratiquée autrefois et la guerre au commerce telle que la feraient les croiseurs auxiliaires des différences « substantielles ». De ces différences il résulte que la réforme de 1856 n'a pas été vaine, qu'elle a fait plus que changer l'étiquette d'une institution ; en supprimant le mot « course », elle a bien supprimé la chose, ou du moins les abus qu'avant tout elle entendait proscrire.

Le seul point de ressemblance des flottes auxiliaires

(1) § 224, p. 435. A la page précédente, Lawrence rappelle que « le sultan a été contraint, par une pression diplomatique, de regarder les vaisseaux de la flotte volontaire comme des navires marchands, afin qu'ils pussent passer librement les Dardanelles et le Bosphore qui sont fermés en temps de paix aux navires de guerre des États étrangers », et il ajoute : « Cette circonstance sera probablement embarrassante, si la Russie désire réclamer pour eux la condition de combattants légaux dans quelque conflit futur. » Ce scrupule nous étonne de la part d'un auteur aussi judicieux. La transformation d'un navire de commerce en navire de guerre lors de l'ouverture des hostilités n'est-elle point le caractère essentiel, le principe même de toute flotte auxiliaire ou volontaire ? Comment pourrait-on faire grief aux navires de la flotte volontaire russe d'avoir été considérés durant la paix, par le sultan, comme navires marchands, alors que tous les croiseurs auxiliaires des flottes européennes auront été, en temps de paix, partout considérés comme tels ?

avec les corsaires, c'est que leurs vaisseaux sont fournis par la marine marchande, mais l'origine des navires est sans conséquence. La course n'aurait point succombé aux attaques dirigées contre elles, si l'on n'avait eu d'autre grief à son encontre que la qualité de ses bâtiments ; nous avons eu déjà occasion de signaler le double vice qui l'avait discréditée, puis perdue : d'une part, l'armement par des particuliers en vue de gains particuliers, la guerre privée mise au service de la guerre publique et se couvrant de son drapeau, le patriotisme exploité par la cupidité ; d'autre part, l'impossibilité pour l'État qui la permettait de s'assurer que ses permissions n'étaient pas dépassées, que ses instructions n'étaient point méprisées par des capitaines qu'il n'avait point choisis, qu'il ne pouvait pas contrôler, qu'il ne lui appartenait point de récompenser.

De ce double vice, les marines auxiliaires sont affranchies ; de l'abolition proclamée en 1856, ce qui était essentiel subsiste donc.

90. — D'ailleurs, la révolution opérée dans les conditions de la navigation, en limitant le nombre des vaisseaux marchands appelés à jouer un rôle dans la guerre, a facilité la prise de garanties contre les excès qui trop souvent avaient déshonoré les corsaires. A l'époque où les navires n'avaient tous qu'un moteur, le vent, des nuances pouvaient distinguer les bons marcheurs des vaisseaux plus lents ; les différences de vitesse étaient toutefois peu sensibles ; elles pouvaient, au besoin, être rachetées par l'habileté, l'adresse, la rapidité des manœuvres ; la plupart des vaisseaux à voiles se prêtaient facilement aux transformations qui les rendaient propres à la guerre ; les corsaires pouvaient être nombreux.

L'introduction de la vapeur a interdit aux voiliers toute prétention de prendre part à la guerre ; le seul parti que leur conseille la prudence est de rentrer au port ; incapables de fuir, incapables de se défendre, à plus forte raison sont-ils incapables d'attaquer. Parmi les vapeurs, les dimensions des navires et la force des machines créent de grandes inégalités; l'avantage est aux plus rapides; mais encore faut-il qu'ils ne soient pas à la merci d'un obus frappant juste. Les qualités exigées désormais pour la guerre ont rendu la plupart des vaisseaux impropres au combat ; il a fallu aménager de manière spéciale les navires marchands appelés à entrer en lutte, et des aménagements coûteux ne sauraient être généralisés. Les croiseurs auxiliaires étant peu nombreux, il était facile de leur assurer des commandants choisis et des équipages disciplinés. Les nécessités de la guerre s'accordaient avec les tendances de l'opinion. Les États pouvaient sans peine réserver à l'élite de leurs capitaines le soin de conduire des opérations où le tact, le sentiment de l'honneur et du devoir ne sont pas moins nécessaires que la fermeté et l'audace. Ils pouvaient se dispenser de faire appel à l'âpreté ; ils avaient, pour monter tous les vaisseaux utilisables, assez d'officiers de carrière pour se passer d'aventuriers.

91. — Des navires incorporés dans la marine de guerre, commandés par des officiers de la marine militaire, manœuvrés par des marins de l'État, tels sont désormais les seuls instruments de la lutte sur mer. Sir Travers Twiss cependant a soutenu que, sans violer le droit des gens, tout navire marchand serait libre de courir sus à l'ennemi. C'est là une conséquence assez inattendue du principe que la guerre rend ennemis tous les sujets des Etats enne-

mis (1). Il avoue d'ailleurs qu'un navire privé sans commission est sans droit aucun vis-à-vis des neutres, que toute attaque contre eux autoriserait à le traiter en pirate. Même contre l'ennemi, il faut dire qu'un navire sans commission — entre États signataires de la Déclaration de Paris, un navire non incorporé dans la marine de l'État — ne saurait se permettre aucune agression. De ce que l'état de guerre rend ennemis les sujets des États belligérants, il ne s'ensuit pas, nous l'avons vu (2), que tous puissent être traités de la même façon ; il ne s'ensuit pas davantage que tous aient droit de prendre, de même manière, part à la guerre. Comme l'observe très bien Hall, tout le mouvement des idées modernes est opposé à pareille licence ; si le passé était pour elle, elle serait néanmoins condamnable, et le passé ne lui fournit nul point d'appui ; la pratique ne l'a jamais reconnue (3). On exigeait des garanties des corsaires et leurs abus les ont cependant fait répudier ; les corps francs sur terre se voient contester le droit de se battre : du moins exige-t-on, pour le leur reconnaitre, qu'ils soient autorisés et contrôlés par l'État qu'ils prétendent servir ; comment permettre la guerre à des capitaines sans mandat, agissant au gré de leurs fantaisies et de leurs passions. La guerre est une relation d'État à État ; elle ne peut conserver ce caractère qu'à la condition que nul ne la fasse qu'au nom de l'Etat, par l'ordre et sous l'autorité de l'Etat. Si l'on peut, si à notre avis, l'on doit admettre, sous certaines conditions,

(1) Travers Twiss, t. II, n° 190, p. 350 et suiv. Comp. Wheaton, *Éléments du droit international*, part. IV, chap. II, § 9, t. II, p. 18.

(2) V. *suprà*, nos 7 et suiv.

(3) Hall, § 182, p. 550.

que les particuliers prennent les armes pour se défendre et soient traités en belligérants lorsque la guerre les atteint et les frappe, nulle raison ne saurait les justifier de prendre l'offensive. Un vaisseau marchand surpris par l'ennemi peut résister s'il se croit de force à tenir l'adversaire en échec; sa résistance est-elle vaine, nulle rigueur ne doit aggraver la capture ; la guerre s'attaquait à lui ; il pouvait opposer la force à la force, se soustraire par la lutte à la prise ; sa résistance est-elle efficace, met-elle son agresseur à sa merci, il est en droit de lui appliquer le traitement auquel il échappe ; la victoire fait du navire ennemi sa conquête, et de l'équipage, ses prisonniers (1). Mais le motif qui justifie la défense disparaît s'il s'agit de l'attaque, et celle-ci, étant sans raison, est par là sans excuse. « Il est à peine nécessaire d'ajouter, conclut Hall, que des vaisseaux non commissionnés n'offrent aucune garantie que les hostilités par eux conduites le seraient conformément aux lois de la guerre. Un contrôle efficace sur mer sera toujours plus difficile que sur terre ; et si l'on a trouvé que l'action modératrice nécessaire ne pouvait être exercée sur les corsaires, à plus forte raison serait-il impossible de prévenir les excès de la part de navires non commissionnés (2). »

(1) Hall, § 183, p. 551.
(2) *Ibid.*

CHAPITRE IV

Du caractère hostile. — Propriété ennemie et propriété neutre.

---

§ 1er. — *La formule de la Déclaration de Paris.*

92. — Le but de la guerre maritime — comme de toute guerre — est de forcer l'ennemi à la soumission. Le moyen de l'y forcer est de lui interdire l'usage de la mer. La sanction de l'interdiction de la mer est la capture des navires et des biens qui s'y aventurent. L'enchevêtrement sur mer des intérêts belligérants et des intérêts neutres rend malaisé d'atteindre, avec efficacité, les propriétés ennemies si l'on épargne scrupuleusement les propriétés neutres. Le commerce ennemi cherche un abri auprès des neutres ; les neutres lui offrent un refuge. Les belligérants sont donc enclins à ménager fort peu les neutres, et cependant l'Angleterre, toute favorable qu'elle soit aux droits des belligérants, a adopté de longue date une formule assez libérale à l'égard des neutres : la formule du Consulat de la mer, qui confisque la propriété ennemie, mais qui respecte toujours la propriété neutre ; l'Angleterre a signé la Déclaration de Paris, plus libérale encore pour les neutres ; elle s'est engagée, vis-à-vis des puissances signataires, à respecter, non seulement toute propriété

neutre, mais encore toute propriété ennemie couverte par le pavillon neutre. Il semble qu'il y ait contradiction entre ses intérêts et ses principes, mais la contradiction n'est qu'apparente; nulle nation ne possède mieux l'art d'accommoder et de confondre ses intérêts et ses conceptions du droit, de sauvegarder ses intérêts au moyen de règles appropriées.

93. — Si l'Angleterre a, dès longtemps, consenti à respecter la propriété neutre, elle n'a jamais permis aux neutres de soustraire ses adversaires aux coups dirigés contre eux. Dans toute guerre où la Grande-Bretagne était partie, il y avait pour les neutres plus de périls à craindre que de profits à espérer. C'est que la jurisprudence britannique avait découvert un moyen très efficace d'empêcher les neutres de servir les intérêts de l'ennemi; ce moyen consistait à restreindre la notion de la propriété neutre, à élargir la notion de la propriété ennemie. En signant la Déclaration de Paris, l'Angleterre s'est assurément dépouillée d'armes précieuses; les attaques dont cette Déclaration a été l'objet chez elle en sont le témoignage évident; ses sacrifices toutefois ont été moins grands qu'on ne l'imagine communément.

94. — « Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre; la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi. » Cette double formule de la Déclaration de Paris n'a pas le même sens en Angleterre et en France; non seulement, des deux côtés du détroit, l'expression « contrebande de guerre » n'a pas la même valeur (nous examinerons, dans un chapitre ultérieur, le sens qu'y attachent les Anglais), mais, en outre,

pavillon neutre et marchandise neutre sont entendus de toute autre façon en deçà et au-delà de la Manche.

La détermination de ce qui est navire ennemi ou navire neutre a aujourd'hui une importance prépondérante. Le commerce ennemi ne peut être atteint qu'à bord de navires ennemis ; il est donc de l'intérêt des belligérants de pouvoir attribuer le caractère ennemi au plus grand nombre de navires possible ; les navires neutres sont des lieux de refuge pour les marchandises ennemies, il importe donc aux belligérants que le nombre de ces navires soit aussi restreint que possible.

L'attribution extensive du caractère ennemi aux marchandises n'a pas cependant perdu tout intérêt ; le caractère des biens peut, en certains cas, selon certaines interprétations, réagir sur le caractère du navire qui les porte ; de plus, les marchandises ennemies sont seules saisissables à bord des navires ennemis ; l'importance des prises variera donc encore selon qu'on étendra ou que l'on restreindra la notion de la marchandise ennemie ; enfin, vis-à-vis des États non signataires de la Déclaration de Paris, l'Angleterre conserve toute liberté de saisir, selon la règle du Consulat de la mer, toute propriété ennemie sur tout navire, neutre aussi bien qu'ennemi, et l'extension du caractère ennemi aux marchandises retrouve alors toute sa portée.

Le système français, quant à la détermination du caractère ennemi ou neutre, est simple, net, logique ; il part de principes abstraits et en déduit les conséquences naturelles. Est navire ennemi tout navire qui porte pavillon ennemi ; est marchandise ennemie toute marchandise dont le propriétaire est de nationalité ennemie. Le ca-

ractère ennemi dépend, en principe, de la nationalité ennemie.

Le système anglais est beaucoup plus compliqué. Il n'a cure des principes abstraits; il ne se soucie que des réalités, c'est-à-dire de l'adaptation des moyens de guerre au but de la guerre. La nationalité des navires, la nationalité des propriétaires de marchandises ne seront pas toujours l'élément décisif du caractère ennemi ou neutre. Il importe, avant tout, d'atteindre navires ou biens qui, unis par quelque lien à l'ennemi, servent ses intérêts, lui fournissent des ressources, l'aident à soutenir la lutte. Ces navires et ces biens seront donc ennemis en dépit de leur nationalité neutre ou de la nationalité neutre de leurs propriétaires. Analysant les diverses hypothèses, passant en revue les diverses situations dans lesquelles transports et commerce utiles à l'ennemi peuvent être confondus avec la fortune de l'ennemi, les doctrines anglaises épargnent parfois ce qui appartient à des sujets de l'ennemi; plus souvent elles frappent ce qui appartient à des sujets neutres. La nationalité n'est pour elles ni sans intérêt, ni sans conséquences. Mais, loin d'être toujours l'élément décisif, il s'en faut qu'elle soit même l'élément prépondérant. Le domicile des propriétaires, l'origine des biens, l'emploi des navires et le rôle des marchandises sont autant de circonstances qui sont prises en considération, impriment le caractère hostile et décident de la capture.

95. — Il convient d'examiner de près, de reprendre en détail les règles qui concernent soit les navires, soit les biens qu'ils transportent. Pour mesurer la portée des divergences qui séparent les systèmes adoptés des deux côtés du détroit, dans l'étude de chacune des questions

qui méritent d'être traitées à part, nous exposerons les principes suivis en France avant de dresser l'inventaire des règles usitées en Angleterre.

§ 2. — *Navires ennemis et navires neutres.*

96. — I. Système français. — En ce qui concerne les navires, « la nationalité, disaient les instructions françaises du ministre de la marine, en date du 25 juillet 1870, ne dérive pas seulement de celle de leurs propriétaires, mais encore de leur droit légitime au pavillon qui les couvre ». La formule n'est pas très précise; elle demande à être expliquée. Mais les précédents, la jurisprudence constante des conseils de prises ne laissent aucun doute sur sa portée; elle signifie que la nationalité du navire est liée au droit au pavillon.

Tout navire ayant droit de porter pavillon ennemi est ennemi; tout navire ayant droit de porter pavillon neutre est neutre.

Peu importe la nationalité des propriétaires. Généralement, les propriétaires de navires sont sujets de l'État dont leur vaisseau porte pavillon; la plupart des législations subordonnent l'acquisition du droit au pavillon à la condition que la plus grande partie du bâtiment appartienne à leurs nationaux. Si la propriété du navire est divisée entre sujets d'États différents, le système français rend le sort du vaisseau, en tout cas, indivisible; le pavillon ennemi entraîne confiscation des parts qui appartiennent à des propriétaires neutres; le pavillon neutre emporte libération des parts des propriétaires ennemis.

La qualité neutre ou ennemie des propriétaires est

d'ailleurs essentiellement liée à leur nationalité; quels que soient leur domicile ou leurs occupations, les sujets de l'ennemi, partout et toujours, sont ennemis et sont seuls ennemis; les sujets d'États neutres conservent, en tout cas, leur qualité de neutres.

Le sort indivisible du navire ne peut être modifié par la division de la propriété ; il ne peut l'être davantage par le démembrement de la propriété. L'hypothèque prise sur un navire ne permet pas au créancier qui s'en prévaut de revendiquer son gage ; l'hypothèque est sans valeur si le navire est sujet à capture (1).

97. — Que la confiscation atteigne, en principe, tout navire portant pavillon ennemi par cela seul qu'il porte ce pavillon, cela est un effet naturel de l'interdiction de l'usage de la mer, résultant de l'état de guerre. C'est au pavillon ennemi que s'adresse avant tout cette interdiction; c'est lui que l'adversaire prétend tout d'abord dépouiller du bénéfice de la liberté des mers. Logiquement lui seul, semble-t-il, devrait être touché. Le système français toutefois ne se tient pas à la stricte logique ; quelles que soient ses préférences pour elle, il a dû s'en affranchir sous peine de laisser à l'ennemi un moyen trop simple de se mettre à couvert ; il l'a fait d'ailleurs d'une façon radicale.

Si le pavillon neutre suffisait, en tout cas, à exempter de la capture, les armateurs avisés ne manqueraient pas, au début de la guerre, de vendre aux neutres leurs vaisseaux menacés ; ou plutôt encore ils feindraient une vente pour les mettre à l'abri durant la lutte et les recouvrer, le danger passé, lorsque la guerre serait terminée.

(1) De Bœck, n° 164, p. 170.

Mille formes diverses pourraient être employées pour réserver leurs droits et déjouer l'ennemi. Afin de couper court à toutes les ruses, l'édit de juillet 1778 proclame la nullité de toute cession de navire ennemi consentie après l'ouverture des hostilités. De peur qu'une antidate ne vienne mettre en échec sa prévoyance, l'édit de 1778 subordonne la validité d'une vente antérieure au début des hostilités à la constatation du contrat par un acte authentique. Ainsi le pavillon neutre est sans valeur pour le navire qui ne l'a pas acquis d'une façon certaine, indiscutable, avant que la guerre éclatât. Son acquisition ou manifestement tardive ou de date douteuse reste sans effet, et le navire réputé ennemi demeure sujet à capture.

Cette extension du caractère ennemi à des vaisseaux battant pavillon neutre est d'ailleurs la seule qu'admette notre système. Elle pourrait être l'occasion de conflits avec les pays qui autorisent leurs nationaux à acheter, durant la guerre, des navires appartenant à des sujets belligérants ; mais un certain nombre d'États, pour prévenir ces conflits, prohibent en pareil cas l'achat ; et d'autres, tout en tenant l'acquisition pour bonne et leur pavillon pour légitime, n'entendent cependant pas le protéger à l'encontre du belligérant qui le méconnaît ; ils permettent à leurs sujets d'acquérir, ils les préviennent que c'est à leurs risques et périls : telle est la solution britannique.

98. — II. Système anglais. — Le système anglais, avons-nous dit, attribue volontiers le caractère ennemi aux navires qui contrarient les intérêts des belligérants ; il considère les navires comme ennemis, soit à raison de leur pavillon, soit à raison de la qualité de leurs propriétaires, soit à raison de leur emploi.

99. — Navires portant pavillon ennemi. — Les navires portant pavillon ennemi sont toujours sujets à capture. Ils ont recherché les avantages de ce pavillon ; ils en doivent subir les inconvénients. Le pavillon accuse suffisamment le caractère du navire pour que ce caractère ne puisse être mis en doute. Admettre qu'une circonstance telle que la qualité neutre des propriétaires pût libérer le navire, ce serait laisser la porte ouverte à toutes les contestations et à toutes les fraudes, rendre pour la marine britannique les saisies dangereuses, décourager son zèle en enlevant toute certitude à son action, toute sécurité à ses captures.

La règle anglaise est identique à la nôtre ; elle a la même portée ; elle prononce la confiscation, quels que soient les propriétaires, quels que soient les divisions ou les démembrements de la propriété.

100. — Navires portant pavillon neutre, mais appartenant à des ennemis. — Si le pavillon ennemi décide de la confiscation, le pavillon neutre ne décide nullement de l'exemption. Il ne constitue au profit de la liberté qu'une présomption assez précaire, tant sont nombreuses les circonstances qui suffisent à la détruire. La qualité des propriétaires est indifférente quand le pavillon est ennemi ; elle est prépondérante si le pavillon est neutre.

101. — Malgré son pavillon, le navire est ennemi quand son propriétaire est ennemi. Et le propriétaire est ennemi quand il est domicilié en pays ennemi. C'est le domicile, en effet, qui l'emporte, dans les doctrines anglaises, sur la nationalité, pour déterminer le caractère hostile ou neutre des personnes.

102.— Sont ennemies les personnes domiciliées en pays ennemi. — A la différence du système français, les traditions

britanniques tiennent peu de compte du lien de sujétion; les sujets de l'État ennemi ne seront pas réputés ennemis lorsqu'ils seront domiciliés en pays neutres; les sujets neutres seront traités en ennemis s'ils ont établi leur domicile en terre ennemie.

La théorie française est plus séduisante; elle parait plus juridique. La solution anglaise est plus pratique ; elle tient plus de compte des exigences de la guerre. Un sujet de l'ennemi, fixé en pays neutre, y exerçant son industrie ou y vivant de ses rentes, ne met nulle force au service de l'État dont il garde la nationalité ; son travail et ses dépenses n'enrichissent que l'État où il vit; c'est aux caisses de cet État qu'il verse ses contributions; c'est le budget de cet État qui profite, par contre-coup, de ses gains ou de sa fortune. Pourquoi l'État en guerre avec sa patrie le tiendrait-il pour un ennemi alors qu'il n'est d'aucun secours à celle-ci ? Mais, par contre, le sujet neutre établi en pays ennemi est, pour ce dernier, une source de force, une occasion de profit. Les impôts qu'il paie, les richesses qu'il crée, les revenus qu'il dépense augmentent les ressources de l'État et la puissance financière de la nation. Qu'il le veuille ou non, indirectement tout au moins, il contribue à soutenir l'État, à l'aider dans la lutte. Le ménager, c'est épargner l'ennemi; le frapper, c'est atteindre l'ennemi. Telle est la raison pour laquelle les Anglais n'hésitent pas à le viser. Le fait l'emporte sur le lien juridique ; c'est ce qu'ils expriment parfois en disant que les sujets neutres domiciliés en pays ennemi ne sont pas ennemis *de jure*, mais ennemis *de facto* — ce qui suffit d'ailleurs à leur valoir un traitement identique à celui des habitants sujets de l'État ennemi. De même que, dans les

armées en présence, on s'inquiète peu de la nationalité des combattants, de même, parmi les non combattants, on néglige le lien national pour s'attacher au lien économique, au lien fiscal. Les premiers s'exposent à la mort sur les champs de bataille dès qu'ils portent les armes pour le compte de l'ennemi ; les seconds s'exposent à la perte de leurs biens, par cela seul que leurs biens augmentent les ressources de l'ennemi.

103. — Un sujet ennemi fixé en pays neutre n'a pas à redouter de confiscation pour ses vaisseaux s'ils ont droit au pavillon neutre. Un sujet neutre établi en pays ennemi expose à la capture les navires qu'il risque sur les mers, même sous pavillon neutre. Il y a grande chance que ce navire agisse comme s'il portait le pavillon de l'ennemi, et serve à faire le commerce de l'ennemi. Le soustraire à la confiscation serait l'inviter à suppléer les navires ennemis retenus au port par le péril, et fournir au commerce ennemi le plus sûr moyen d'éluder les dangers de la guerre. D'ailleurs ce navire neutre ne ferait-il que des transports neutres, de pays neutre à pays neutre, le bénéfice du fret acquis à son propriétaire irait encore grossir, avec les profits de ce dernier, la richesse de l'État qu'il habite, et cela suffit aux Anglais pour en justifier la confiscation.

104. — Ce qui constitue le domicile, la résidence : son but, sa durée. — Mais, si le domicile a pour effet d'imprimer le caractère hostile, il importe de déterminer exactement les circonstances qui le font naître. Le domicile, au dire des Anglais, a cet avantage d'être toujours unique. Tandis qu'une personne peut avoir plusieurs nationalités issues de lois en désaccord, il est impossible d'avoir en même temps plusieurs domiciles. Cela peut être concédé ; toute-

fois, si le domicile est unique, il est parfois douteux ; s'il est aisé de le définir, il peut être malaisé de le reconnaître. Le domicile est le lieu du principal établissement, mais à quels signes certains distinguer le principal établissement ? Auteurs et jurisprudence britanniques doivent bien avouer que la tâche est délicate ; les éléments de décision sont variables et quelque peu flottants. Aussi bien cette incertitude n'est-elle pas faite pour leur déplaire ; laissant plus de marge à l'appréciation du juge, elle laisse plus de place à l'extension du caractère ennemi.

105. — Toutes circonstances de nature à lier les intérêts du sujet neutre à ceux de l'État où il réside permettront de le juger domicilié et partant ennemi.

Deux éléments surtout seront pris en considération : le but de la résidence et la durée de la résidence. Tantôt le but suffira à attacher à la résidence, dès son début, le caractère d'un domicile ; tantôt le but ne sera pas décisif et le temps devra s'y joindre, plus ou moins long selon les cas, plus bref lorsque le caractère de l'établissement constituera une présomption de domicile, plus prolongé lorsque la nature de la résidence sera équivoque. Quels que soient d'ailleurs la cause et les mobiles de la résidence en pays ennemi, le temps finira toujours par la transformer en domicile. Le domicile résultera donc soit du seul but, soit du but et de la durée combinés, soit de la seule durée de la résidence. Il sera acquis, en tout cas, dès que l'intention ou le séjour prolongé auront identifié les intérêts du sujet neutre avec ceux de l'État où il vivra.

106. — L'intention de se fixer dans un pays suffit à donner à la résidence, dès son début, le caractère d'un domicile. « Si l'intention d'aller à un endroit déterminé et d'y

vivre est parfaitement claire, dit Lawrence, un domicile y est acquis dès que la résidence commence (1). » Mais il est difficile de sonder les intentions, de les découvrir, alors surtout que celui qui les a conçues a intérêt à les cacher. On est réduit à les préjuger, à les présumer. Aussi telles présomptions seront-elles décisives. La résidence en vue de fonder un commerce ou une industrie constituera immédiatement un domicile ; son but en pareil cas implique l'intention de se fixer dans le pays ; il établit, en outre, le lien le plus étroit entre les intérêts du nouveau venu et ceux de l'État où il vient. Tout ce qui fera la richesse de l'un contribuera à la fortune de l'autre ; le premier ne saurait donc être traité en ami si le second est ennemi.

107. — Un sujet neutre est-il venu en pays ennemi pour traiter seulement une affaire déterminée, le but de son voyage exclut toute idée de domicile ; sa résidence est accidentelle ; le centre de ses intérêts n'est pas déplacé ; l'État où il passe quelques semaines ou quelques mois ne tire d'autre profit de son passage que le bénéfice minime que procure un voyageur au pays qu'il visite ; il n'en résulte point cette confusion de fortune qui justifie seule le caractère hostile attribué par les Anglais à l'étranger domicilié chez l'ennemi.

Mais il ne faut pas que la résidence accidentelle se prolonge indéfiniment, qu'à une affaire succède une autre affaire, à un motif de séjour, un autre motif de séjour. Le lien étroit, qui manquait au début, se formerait, se resserrerait lentement si, fût-ce inconsciemment, le sujet neutre se laissait aller à faire de sa nouvelle résidence le siège de

(1) § 177, p. 319.

ses occupations, le théâtre de son activité. « Je ne puis penser, disait lord Stowell dans un de ses jugements, que l'allégation d'un but spécial à l'origine puisse prévaloir contre une longue résidence ; on doit supposer, en pareil cas, que d'autres desseins se sont imposés à la personne qui vit en pays étranger, se sont mêlés à ses projets primitifs et leur ont imprimé le caractère de l'État où elle vit. Que l'on suppose un homme venu en pays ennemi au commencement de la guerre ou avant son début, il est assurément raisonnable de ne pas lui attribuer trop tôt le caractère ennemi, de lui octroyer un délai convenable pour se dégager ; mais, s'il continue à résider pendant une bonne partie de la guerre, contribuant par le paiement de taxes ou de toute autre manière à la puissance du pays, je suis d'avis qu'il ne pourrait opposer avec le moindre succès aux droits de la guerre l'allégation du but spécial qui l'avait attiré au lieu de sa résidence. S'il le pouvait, il n'y aurait plus de garantie suffisante contre la fraude et les abus ; toute résidence prolongée s'abriterait sous le masque d'un prétendu but spécial et unique à l'origine. Il y a un laps de temps qui doit couper court à toute allégation ; aucune règle ne peut fixer ce laps de temps *a priori;* mais cela ne l'empêche pas d'exister et de produire son effet (1). »

108. — Ce qu'il faut entendre par pays ennemi. — La détermination des éléments constitutifs du domicile n'est pas la seule question qui mérite examen.

Le domicile qui confère le caractère hostile est le domicile établi en pays ennemi.

(1) Cité par Hall, § 168, p. 518.

Que faut-il entendre par pays ennemi? Est-ce le territoire compris dans les limites de l'État belligérant au jour de l'ouverture des hostilités? Assurément non. Avec leurs tendances essentiellement pratiques, les Anglais ne pouvaient attacher une valeur exclusive aux frontières légales. Ils ne traitent en ennemis les habitants du territoire ennemi qu'à raison de l'aide pécuniaire qu'ils fournissent à l'État adverse. Ils doivent, par suite, considérer comme territoire ennemi toute contrée sur laquelle cet État exerce une autorité effective, en en exploitant les ressources. Ils ne doivent tenir pour territoire ennemi que les régions dans lesquelles l'État ennemi commande, perçoit des taxes et lève des subsides. La guerre a pour conséquence naturelle d'établir une contradiction entre l'état de droit et l'état de fait; les frontières légales ne sont modifiées que quand elle a pris fin; mais, dès les premières opérations, une des parties peut s'emparer d'une fraction du territoire de l'autre; la victoire enlève au vaincu la faculté de se fournir d'hommes, de matériel ou d'argent dans les districts tombés au pouvoir du vainqueur. Le terrain perdu peut fournir à l'adversaire de nouveaux moyens d'action. C'est pourquoi les Anglais n'hésitent pas, le cas échéant, à exonérer du caractère hostile les habitants des pays conquis, à en charger — dans certains cas à en accabler — les habitants des pays passés au pouvoir de l'ennemi.

109. — Il importe toutefois de distinguer parmi les régions occupées. La présence accidentelle ou précaire de troupes ne modifie pas la condition du sol où ces troupes n'ont paru que pour en disparaître peut-être au bout de quelques jours.

Un seul fait est par lui-même assez grave pour emporter, à lui seul, pareil changement, c'est la prise de possession du territoire avec l'intention de le garder, d'en faire une conquête ou une acquisition définitive. Une telle prise de possession établit en effet, entre l'État qui en profite et le sol occupé, un lien assez étroit, assez durable, assez efficace pour que les destinées du nouveau possesseur et de sa nouvelle acquisition soient désormais confondues. Le premier commande en maitre et se sert incontestablement de son autorité pour tirer des ressources effectives du territoire où il s'établit. Cela suffit pour qu'au point de vue de la guerre leur condition soit identique. Le sol acquis est une source de force pour l'État qui s'y installe et pour lui seul; le territoire prend, au point de vue de la guerre, le caractère de l'État auquel il obéit et auquel il sert.

110. — Peu importe d'ailleurs la cause, l'origine de cette prise de possession. Qu'elle soit due à une cession consentie par un État tiers ou à une victoire sur l'ennemi, ses effets sont les mêmes, Ce n'est pas le titre qui est à considérer, mais bien le caractère de l'acquisition et les conséquences qui en résultent pour le soutien de la lutte. Aussi les Anglais n'attachent-ils nul effet au changement de souveraineté résultant d'un traité conclu durant la lutte, si ce changement de souveraineté n'est affirmé et complété par un changement effectif d'autorité.

La Louisiane avait été cédée à la France par l'Espagne, en 1796, à la paix de Saint-Ildefonse ; mais les flottes britanniques commandaient la mer et la France n'avait pu prendre possession de la province cédée. Les Anglais considérèrent la Louisiane comme étant demeurée neutre. Un navire appartenant à un habitant de cette contrée

ayant été capturé, en 1803, par un corsaire anglais, la cour britannique n'hésita pas à en ordonner la restitution (1).

A l'inverse, la prise de possession suffit à changer le caractère du pays occupé à titre définitif; il n'est pas besoin d'un traité pour lui servir de base. En 1807, les îles Ioniennes avaient été remises à la France par la Russie, sans qu'aucune convention publique eût annoncé un changement de souveraineté. Lord Stowell n'hésita pas à considérer le territoire des îles comme devenu, par cette simple remise, territoire français, et ses habitants comme devenus, par suite, les ennemis de la Grande-Bretagne.

Ce qui est vrai, lorsqu'il s'agit du territoire livré par un neutre, l'est aussi bien lorsqu'il s'agit d'une contrée conquise par les armes. Du moment que l'occupation revêt un caractère définitif, que l'occupant manifeste l'intention de garder ce qu'il a pris, prend en mains l'administration et l'exploitation du pays, le territoire occupé cesse d'être ennemi ou le devient, selon qu'il est enlevé à l'adversaire ou qu'il tombe en son pouvoir. La jurisprudence britannique n'éprouve, à cet égard, aucun doute.

111. — Ses solutions sont moins précises, moins certaines, s'il s'agit de territoires occupés au cours de la lutte, mais occupés sans intention d'annexion. Il n'y a plus alors de lien permanent entre le sol envahi et l'État envahisseur. Loin de s'identifier, les intérêts deviennent le plus souvent contraires. Les habitants, séparés pour un temps de leurs compatriotes, n'aspirent qu'à la délivrance; ils s'ingénient à ne pas accroître la force de l'État occu-

(1) De Bœck, n° 172, p. 183.

pant qui demeure pour eux l'ennemi. Tant que celui-ci se borne à une occupation purement stratégique, les Anglais semblent bien considérer sa présence comme impuissante à modifier le caractère du sol ; ainsi, durant la guerre de Crimée, la Russie avait occupé la Moldavie dans un but purement militaire, sans pensée d'annexion définitive ; les lords du conseil privé refusèrent de valider, en appel, la capture d'un navire, le *Gerasimo*, appartenant à des négociants domiciliés en Moldavie (1). La décision, toutefois, avait été contraire en première instance ; à lire les termes généraux dans lesquels les auteurs britanniques attribuent souvent à l'occupation la vertu de changer le caractère du territoire au point de vue de la guerre, on doit conclure que, si l'occupation définitive dans un but d'annexion confond nécessairement le sort du sol occupé avec celui de l'État occupant, l'occupation même simplement temporaire peut avoir, le cas échéant, le même effet. Il en serait ainsi, sans doute, au cas où l'État occupant, non content de paralyser l'action de son adversaire sur le pays envahi, se mettrait lui-même à exploiter la région occupée, s'il en tirait, au moyen de contributions importantes, une source de force et des instruments de lutte. Mais, dans ce cas même, il paraît résulter des motifs donnés par les lords dans l'affaire du *Gerasimo*, que le territoire occupé ne pourrait être traité en territoire ennemi qu'en vertu d'une décision expresse de l'État envahi.

Cela, d'ailleurs, est naturel ; il est assez dur pour les habitants d'un pays de voir traiter leur sol en terre ennemie par le gouvernement qui en est le souverain légitime.

(1) V. de Bœck, nº 173, p. 185.

Pareille extrémité ne se conçoit guère sans avis préalable. Pour imprimer à leurs biens, à leurs navires le caractère hostile, ce n'est pas trop d'un avertissement de leur gouvernement, les invitant à cesser leurs relations avec l'extérieur et à laisser leurs navires à l'ancre.

112. — Il se peut qu'une insurrection en territoire ennemi y réduise à néant l'autorité de l'État. Ici encore les Anglais feront prévaloir les considérations de fait. Des régions soustraites à son action l'adversaire ne saurait tirer nulles ressources ; il est donc superflu de les traiter en ennemis. Toutefois le pouvoir exécutif est seul juge de la situation : à lui seul appartient de décider si l'état de fait met le droit en échec, si l'insurrection est assez forte pour dépouiller les régions où elle règne du caractère ennemi.

113. — La même préoccupation pratique guide les auteurs anglais lorsqu'il s'agit de déterminer, au point de vue de la guerre, la situation des pays dont la condition internationale est complexe ou ambiguë. Certaines contrées, telles que Chypre, la Bosnie ou l'Herzégovine, relèvent nominalement d'un souverain qui n'y exerce aucune autorité, obéissent en réalité à un gouvernement qui n'y peut prétendre à aucune souveraineté ; d'autres, unies par un lien personnel à un État belligérant, peuvent demeurer étrangères à la lutte. Pour les uns comme pour les autres, c'est toujours en s'attachant au fait, en recherchant si l'État ennemi tire ou non, pour la guerre, parti de ces pays, que les Anglais leur attribueront le caractère ennemi ou le caractère neutre.

114. — Si le domicile, en principe, lie la fortune de l'habitant à celle de l'État qu'il habite, il faut faire exception

pour les pays où l'étranger même domicilié jouit, à raison de sa qualité d'étranger, d'une situation spéciale. Les privilèges particuliers dont il a le bénéfice excluent en effet toute assimilation avec les indigènes, toute identification de sort avec le sol. Dans les pays de capitulations, Orient ou Extrême-Orient, les Anglais n'attachent plus aucune valeur au domicile ; ils ne jugent cependant pas du caractère ennemi ou neutre, d'après la nationalité des personnes, mais d'après la nationalité de l'autorité dont ces personnes ont recherché la protection. Le plus souvent ces deux nationalités se confondront; il en est toutefois autrement pour les sujets d'États qui n'ont point dans ces régions de représentants officiels. Forcés de réclamer une protection étrangère à défaut de protection nationale, leur sort se trouvera lié à celui de la colonie dont ils auront partagé les privilèges. Ainsi un Européen établi en Turquie sera traité par la Grande-Bretagne en ennemi, si le consulat où il est immatriculé relève d'un État en guerre avec elle.

115. — Changement de domicile. — La prédominance du domicile, quand il s'agit de déterminer le caractère neutre ou hostile d'une personne, n'enlève pas cependant tout intérêt à la nationalité. Le lien créé par le seul domicile est moins fort que le double lien du domicile et de la nationalité réunis. La nationalité bien établie fait, au moins dans une certaine mesure, présumer le domicile, et cette présomption ne peut céder que devant un fait constant. On sera plus exigeant sur les conditions — notamment sur la condition de temps — lorsque le domicile contredira la nationalité. Il sera plus facile pour un sujet neutre de recouvrer un domicile neutre que pour un sujet ennemi

d'acquérir un domicile neutre. Et cette nuance a son importance.

Tous les auteurs proclament que le caractère acquis par la résidence cesse avec la résidence ; le sujet neutre devenu ennemi, seulement à raison de sa présence sur le sol ennemi, cesse de l'être dès qu'il quitte le territoire ennemi, du moins dès qu'il le quitte définitivement pour transporter ailleurs le centre de ses affaires. Par son départ, il répudie cette liaison d'intérêts qui, contribuant à la force de l'État belligérant, le désignait aux coups de l'adversaire. Même il n'est point nécessaire, pour perdre le caractère hostile, qu'il soit déjà hors du territoire de l'ennemi ; l'intention suffit pourvu qu'elle soit accompagnée et comme confirmée par un commencement d'exécution.

L'intention seule n'est pas prise en considération, parce qu'elle serait trop facilement suspecte ; elle pourrait toujours être alléguée sans avoir jamais existé ; mais, dès qu'un acte la manifestant de façon certaine accuse sa fermeté et annonce sa réalisation, peu importe que des circonstances indépendantes de la volonté en ajournent ou en empêchent l'exécution. Un sujet anglais, domicilié en Hollande au début de la guerre de ce pays avec l'Angleterre, avait pris toutes ses mesures pour regagner l'Angleterre ; cependant, le gouvernement des Provinces-Unies ayant ordonné la détention de tous les sujets britanniques, il dut demeurer malgré lui en territoire ennemi ; sir W. Scott n'hésita pas à le considérer comme ayant recouvré le caractère britannique (1).

(1) V. de Bœck, n° 169, p. 180. V. également Hall, § 168, p. 519. Ces deux auteurs reproduisent un passage d'une décision de sir W. Scott,

116. — De l'exposé qui précède il résulte que les doctrines anglaises étendent la notion du caractère ennemi à une multitude de navires que les doctrines françaises proclament neutres. Comme nous, les Anglais traitent en ennemi tout navire sous pavillon ennemi. Tandis que nous respectons comme neutres tous les navires qui, avant la guerre, avaient droit au pavillon neutre, les Anglais confisquent comme ennemis tous navires portant pavillon neutre, dont les propriétaires sont domiciliés en pays ennemi.

De plus, si, comme nous, les Anglais admettent l'indivisibilité du navire sous pavillon ennemi, pour en prononcer la confiscation totale à l'encontre des copropriétaires neutres, ils n'admettent point, comme nous, que cette indivisibilité puisse exempter les parts des copropriétaires ennemis dans un navire sous pavillon neutre, possédé partie par des ennemis, partie par des neutres. Ils semblent même retourner, en tout cas, contre les neutres, au profit des belligérants, le principe de l'indivisibilité, et admettre la confiscation du navire entier dès qu'une partie du vaisseau appartient à un ennemi. Telle est la solution qui parait résulter de ce passage du *Manuel du droit des prises maritimes*. « Le commandant sera autorisé à traiter comme un vaisseau ennemi tout vaisseau appartenant en tout ou en partie à un ennemi (2). »

---

aux termes duquel « le caractère qui est acquis par la résidence cesse avec la résidence ; c'est un caractère accidentel qui ne s'attache plus à la personne dès qu'elle s'est mise en mouvement *bona fide* pour quitter le pays *sine animo revertendi* ».

(2) Holland, *A manual of naval prize law*, n° 19, p. 6.

117. — Navires vendus au cours ou en vue des hostilités. — Sur un point cependant les doctrines anglaises sont plus libérales que les nôtres ; elles admettent, en principe, la validité des ventes de navires transférés à des neutres au cours des hostilités. Toutefois, il convient de ne pas s'exagérer l'importance de cette solution libérale ; pas plus que nous, les Anglais ne sont disposés à laisser la flotte marchande de l'ennemi s'abriter sous pavillon neutre. Ce que nous avons cru devoir prévenir par une prohibition absolue, les Anglais se flattent de l'empêcher par un examen minutieux des conditions de chaque vente. Ils multiplient les précautions pour mettre obstacle à toute cession qui ne serait pas complète et qui ne serait pas de bonne foi. Ces précautions sont telles que, si les neutres restent libres d'acquérir les navires appartenant aux ennemis de l'Angleterre, la prudence la plus élémentaire leur conseille de ne pas user de cette liberté.

118. — Tout d'abord, la vente est nulle si elle est faite *in transitu,* tandis que le navire est en cours de route ; ou du moins ne peut-elle produire effet avant que le voyage soit terminé et que l'acquéreur ait pris possession effective de sa nouvelle propriété. La raison de la règle est le danger de fraudes aussi faciles à commettre que difficiles à déjouer. Si le transfert *in transitu* était valable, rien ne serait plus simple que de rédiger un contrat de vente fictif, antidaté au profit d'un neutre, et de produire cet acte devant les cours de prises au cas où le navire viendrait à être capturé. Cette ressource disparaît, si le caractère du vaisseau est fixé au départ pour toute la durée de la traversée.

119. — L'incommutabilité de la propriété du navire en

cours de route ne se justifie que par la nécessité de prévenir une antidate ; elle n'a de raison d'être qu'à l'encontre des contrats impliquant transfert volontaire de propriété. Il en a cependant été fait application au-delà des limites où la devaient renfermer ses motifs. La formule a été prise au pied de la lettre, transformée en principe absolu. Elle a ainsi été détournée de son sens, parce que sa cause était oubliée, méconnue ; ainsi arrive-t-il des règles de droit, lorsqu'on les isole des raisons qui leur servent de fondement. Sir W. Scott a condamné un navire appartenant à des habitants du Cap de Bonne-Espérance, bien qu'au jour de la capture, cette colonie, jusque-là hollandaise, eût déjà perdu le caractère hostile par suite de l'occupation britannique. La condamnation se basait uniquement sur le fait qu'au jour où le navire avait pris la mer, le Cap était encore à la Hollande ; ses habitants par suite étaient encore ennemis, et le vaisseau, ennemi lors de son départ, ne pouvait cesser d'être ennemi avant son arrivée au port. Cette décision toutefois a été justement critiquée par Hall (1); on peut induire de cette critique que la jurisprudence britannique n'est pas irrévocablement fixée en un sens que condamne la logique et que n'excuse aucune nécessité pratique.

120. — L'interdiction du transfert *in transitu* amenait tout naturellement à exiger la présence de l'acte de transfert à bord du navire cédé.

Tout vaisseau qui court les mers en temps de guerre doit accuser son caractère d'une façon absolument nette, ne laissant nulle prise à l'équivoque : il doit porter sur lui

(1) § 173, p. 529.

la preuve évidente de sa qualité; il doit, sous peine d'être réputé ennemi, montrer qu'il ne l'est pas, qu'il ne saurait être soupçonné de l'être.

Si la présence à bord de l'acte de cession n'était pas requise, le propriétaire d'un navire ennemi pourrait, après la capture, s'entendre avec un neutre, rédiger un contrat de vente réel ou fictif mais en tout cas antidaté, puis faire produire ce contrat devant les tribunaux de prises pour obtenir l'acquittement du vaisseau. Tout bâtiment ennemi pourrait ainsi facilement se transformer en bâtiment neutre; il ne servirait à rien de prohiber le transfert *in transitu*. C'est pourquoi les Anglais se montrent très rigoureux quant à la présence à bord de l'acte de cession. Un navire vendu d'ailleurs de très bonne foi peut être condamné malgré la vente, malgré la neutralité de l'acquéreur, par cela seul que l'acte de vente, ne se trouvant pas à bord, n'a pu être produit au commandant du vaisseau belligérant au moment de la visite (1). Sa condamnation nous paraît même à peu près inévitable; le *Manuel des prises* semble admettre que l'absence de cette pièce peut n'être pas décisive, s'il est donné une raison suffisante de cette absence (2), mais il omet de s'expliquer sur ce qui constitue une raison suffisante; on ne pourrait guère tenir pour telle, semble-t-il, que la perte, par cas de force majeure, de la pièce bien et dûment prise à bord avant le commencement du voyage.

121. — Si l'absence de l'acte de cession entraîne presque certainement condamnation, sa présence ne suffit pas à assurer l'exemption du navire. L'acte de cession doit

(1) V. de Bœck, n° 179.

(2) N° 19, p. 7.

être examiné ; il peut être discuté. Tous ses termes, toutes ses conditions seront pesés ; le transfert ne sera valable que si, de cet examen minutieux, ressortent avec évidence la sincérité et la perfection de la cession. Le *Manuel des prises* énumère avec soin les points sur lesquels devra se porter l'attention de l'officier qui visite le navire transféré ; il indique avec non moins de soin les motifs qui donnent de l'importance à telle ou telle mention et les conclusions qui doivent se dégager des dispositions ou des lacunes de l'acte examiné (1).

122. — L'acte de cession doit indiquer le nom et la résidence du vendeur, le nom et la résidence de l'acheteur : cela est indispensable pour déterminer le caractère ennemi ou neutre de l'un et de l'autre ; le lieu et la date de la cession : ce lieu et cette date sont des éléments d'appréciation d'une certaine valeur, parfois d'une valeur décisive, pour juger si le transfert a eu lieu de bonne foi ou n'a eu d'autre but que de soustraire le navire aux dangers de la guerre.

123. — Le prix stipulé et le reçu du prix méritent d'être pris en considération ; le prix stipulé trahira parfois la vente fictive ; s'il est manifestement inférieur à la valeur du navire, il dissimule mal une opération frauduleuse. Le prix stipulé est-il raisonnable et la quittance en est-elle produite, la vente a de grandes chances d'être sincère. Le reçu fait-il défaut, la porte est ouverte au soupçon. Non sans doute que le défaut de quittance suffise à motiver la confiscation. La vente peut être valable encore que le prix n'ait pas encore été acquitté. Les droits mêmes que

(1) N° 19, p. 7 et suiv.

le vendeur peut invoquer sur le vaisseau, la cargaison ou le fret pour assurer le payement de son prix, ne suffisent pas à conserver au navire le caractère ennemi ; mais cependant, si le prix n'a pas été payé comptant, la vente est présumée fictive et la présomption doit être détruite par la preuve du contraire.

124. — Les conditions de la vente doivent être particulièrement examinées ; elles ont une importance capitale ; elles montrent si la vente est bien, en réalité, complète. L'acte réserve-t-il au vendeur pouvoir de révocation, ou clause de retour à l'issue de la guerre ou part dans les gains du navire, ou contrôle quelconque sur ce navire, la vente est incomplète et comme telle sans valeur.

125. — Enfin la vente est-elle en soi parfaite, il ne s'ensuit pas nécessairement que le vaisseau ait droit au traitement neutre. Le service auquel il est affecté, le nom de son capitaine, tant avant qu'après la vente, méritent encore l'attention. Le service est-il resté le même, malgré la vente, cela suffit à justifier la saisie ; le bâtiment servait à l'ennemi avant la cession ; celle-ci n'est qu'une pure fiction ; le changement de pavillon est une vaine tentative pour abriter un trafic illicite. Une vente sérieuse fait changer un vaisseau de marine ; le navire qui continue le service auquel il était affecté dans la marine de l'ennemi n'a fait que changer ses couleurs ; il n'a aucun titre aux privilèges de la neutralité.

Moins grave est le maintien du capitaine au commandement du navire si le même chef dirige le bâtiment dans de nouvelles voies ; ce peut être cependant encore une attache avec l'État dont le vaisseau doit être désormais séparé, et cela autorise le soupçon ; qu'il s'y joigne d'autres pré-

somptions aussi compromettantes et la vente sera encore réputée nulle et non avenue.

126. — Que si l'acquisition a été faite par mandataire, la procuration doit être montrée; elle est nécessaire pour justifier la validité de l'opération ; elle doit accompagner l'acte de vente dont elle est l'indispensable complément.

127. — Peu importe d'ailleurs que le transfert ait été accompli en fraude des lois fiscales ou des règles qui régissent la marine marchande d'un des pays intéressés à l'opération ; cela n'affecte en rien les intérêts belligérants; cela dès lors est sans conséquence.

128. — Ainsi donc l'acquisition d'un navire ennemi par un neutre est licite; mais, pour se mettre à l'abri des risques, le neutre doit, avant de hasarder sur les mers un vaisseau que sa qualité antérieure rend suspect, en prendre possession effective, l'affecter à un service nouveau, lui donner un nouveau capitaine et déposer à bord ses titres de propriété. Ceux-ci doivent démontrer à l'évidence que l'ancien propriétaire n'a conservé aucun droit, aucune autorité sur le navire, aucune chance de le ressaisir à l'issue de la lutte, aucune part dans les bénéfices du fret.

Grâce à de telles précautions, grâce à la vigilance des cours de prises toujours prêtes à condamner sur simple soupçon, les Anglais peuvent admettre sans danger la validité des transferts. Si les neutres y gagnent de pouvoir, non sans quelques périls, acheter des vaisseaux à incorporer dans leurs flottes, l'ennemi n'y saurait trouver l'occasion de réaliser ses navires et de poursuivre tranquillement, sous pavillon neutre, son trafic ordinaire.

129. — Le libéralisme de la règle britannique ne comporte que des applications limitées ; plus large que la règle

française en ce qu'elle ne proclame pas nulle de plein droit toute cession postérieure au début de la guerre, la règle anglaise est plus stricte en ce qu'elle méconnaît la validité de toute cession suspecte, non seulement si cette cession est intervenue durant la guerre, mais même si, consentie antérieurement, elle ne l'a été qu'en prévision, en considération de l'imminence de la guerre *(previous to the war but in contemplation of its breaking out)*. Le pavillon neutre ne doit pas plus couvrir les vaisseaux des ennemis prévoyants que ceux des ennemis surpris par les hostilités. La règle française respecte, au contraire, le pavillon neutre dès qu'il a été acquis en vertu d'une cession dûment constatée par acte authentique antérieur à la guerre.

130. — Navires engagés dans le commerce ou la navigation de l'ennemi. — La théorie très complète, très minutieuse du caractère ennemi attaché au domicile augmente déjà notablement le nombre des vaisseaux hostiles exposés à la capture. Là ne se bornent pas cependant les facultés de confiscation pour les cours d'amirauté britannique.

Une autre cause, beaucoup plus vague, prêtant beaucoup plus aux interprétations arbitraires, permet d'attribuer le caractère hostile à des navires portant pavillon neutre et appartenant à des neutres; cette autre cause est l'engagement des navires dans la navigation ou le commerce de l'ennemi.

Tandis qu'au regard de la France, « les biens n'ont pas par eux-mêmes de caractère neutre ou hostile, mais prennent toujours celui dont se trouve revêtu leur propriétaire (1), » les biens et par conséquent les navires peuvent

(1) Décision du Conseil des prises du 13 fructidor an IX, de Bœck, nº 162, p. 166.

prendre, aux yeux des Anglais, un caractère distinct de celui de leur propriétaire. C'est là encore une conséquence de la préoccupation d'atteindre indistinctement tout ce qui peut servir les intérêts de l'ennemi.

En ce qui concerne les vaisseaux, il est assez délicat de préciser l'exacte portée de cette nouvelle extension du caractère ennemi. Les formules des auteurs diffèrent et, s'il en est de modérées, il en est de fort inquiétantes.

Ainsi que nous le verrons dans un chapitre ultérieur, tous les États admettent que des vaisseaux neutres s'exposent à la confiscation s'ils rendent à l'ennemi certains services incompatibles avec les devoirs de la neutralité (1).

Ce qui est propre à l'Angleterre, c'est d'attacher, en outre, à certains services, à certains emplois, à certaines circonstances qui ne constituent ni une immixtion, ni une aide dans les opérations militaires, l'effet de faire perdre aux navires leur qualité de neutres pour les convertir en vaisseaux ennemis.

131.— Règle de 1756. — Tout vaisseau neutre qui se livrerait à une navigation réservée, en temps de paix, aux seuls navires de l'ennemi, serait considéré comme ennemi. La première application de ce principe parait avoir été faite pendant la guerre de Sept Ans ; elle est connue sous le nom de règle de 1756. A cette époque, la France réservait au pavillon national le monopole de l'intercourse entre la métropole et ses dépendances lointaines. Trop faible pour assurer, au cours de la lutte entreprise contre l'Angleterre, ses relations d'outre-mer au moyen de ses propres navires, elle ouvrit aux Hollandais le trafic jusque-

(1) V. *infrà*, chap. VIII.

là réservé à son seul pavillon. La Grande-Bretagne riposta en interdisant aux neutres d'user de cette faculté : faire, durant la guerre, l'intercourse prohibée en temps de paix, c'était éviter à l'adversaire les conséquences funestes de la lutte, c'était le mettre à l'abri de coups redoutables, lui procurer, par suite, un secours évident; les neutres ne le pouvaient faire sans se ranger eux-mêmes au nombre des ennemis de l'Angleterre; tout navire s'adonnant aux transports entre la France et les colonies françaises devenait, en conséquence, en dépit de son pavillon et quel que fût son propriétaire, un navire ennemi.

Les neutres cherchèrent à tourner la défense. Puisque l'intercourse entre la métropole et ses possessions était interdite, ils feraient en deux actes ce qu'il leur était interdit de faire en un seul. Après avoir chargé dans un port français, ils toucheraient un port neutre avant de se rendre aux colonies, et *vice versâ ;* mais l'Angleterre n'était pas d'humeur à se laisser jouer; elle ne tint aucun compte de la division du voyage en deux parties; elle proclama que pareille relâche ne pouvait détruire la « continuité du voyage »; l'opération, unique dans la pensée et d'après le but de ceux qui l'entreprenaient, demeurait illicite, et le navire qui s'y livrait ne pouvait, par un détour, se dépouiller du caractère hostile.

132. — L'intercourse coloniale n'est plus aujourd'hui objet de monopole; la question ne se poserait donc plus dans les mêmes termes qu'au siècle dernier.

Mais il est encore une navigation que plusieurs États, notamment la France, réservent au pavillon national ; c'est le cabotage ou navigation d'un port national à un

autre port national (1). Si un État, après avoir accordé à ses nationaux le monopole du cabotage, venait à l'abroger en cas de guerre avec la Grande-Bretagne, celle-ci n'hésiterait pas à traiter en ennemis les navires neutres qui prétendraient profiter de l'abrogation.

Un autre point est certain : un navire commandé par un capitaine ennemi, monté par un équipage ennemi, employé au commerce ennemi, serait considéré comme navire ennemi, quel que soit son pavillon, quelle que soit la qualité de son propriétaire et quelle que soit la nature de ses opérations. Il ne serait pas nécessaire, pour justifier la confiscation, qu'il se livre à un trafic privilégié, avec permission de l'État ennemi. Le fait qu'il se comporterait comme un navire de la flotte ennemie, dirigé par un ennemi, manœuvré par des ennemis, servant des intérêts ennemis, le ferait considérer, malgré son pavillon, malgré la qualité de son propriétaire, comme incorporé dans la flotte ennemie.

133. — Mais que décider, si un navire, neutre par son pavillon, propriété d'un neutre, commandé et servi par des neutres, se livrait, sans avoir besoin et sans profiter d'aucune autorisation de l'État ennemi, au transport ordinaire de marchandises ennemies, comme le ferait un navire ennemi? Il ne s'agit pas bien entendu du navire neutre continuant ses opérations du temps de paix, trafiquant entre les ports de sa nation et ceux de l'ennemi, — ce qui lui est incontestablement permis, — mais du navire neutre profitant de la guerre, profitant des périls et des entraves dont

(1) La loi française réserve au pavillon français, non seulement le cabotage de port français à port français, mais aussi le monopole de la navigation entre la France et l'Algérie. (Loi du 2 avril 1889.)

elle menace les navires ennemis pour se substituer à eux, prendre leur place et jouer leur rôle dans le commerce de l'ennemi.

Ici les doctrines anglaises manquent de netteté ; elles ne résolvent pas la question parce qu'elles ne la posent pas en termes aussi précis. Il semble toutefois qu'il y ait, à cet égard, en Angleterre, deux courants divergents.

Les craintes causées par la Déclaration de Paris ne s'expliqueraient pas si l'on ne considérait les termes de cet acte comme impliquant liberté pour les neutres de se charger des transports de l'ennemi : la formule « le pavillon neutre couvre la marchandise » serait peu redoutable pour les belligérants si elle ne couvrait que le trafic habituellement fait en temps de paix sous pavillon neutre ; les partisans de la dénonciation de la Déclaration de 1856 avouent, par leur opposition même, que la Déclaration laisse aux neutres une grande latitude à l'effet d'abriter sur leurs vaisseaux les marchandises en péril sur les vaisseaux de l'ennemi.

D'autre part, il est facile de relever chez certains auteurs britanniques l'emploi de termes singulièrement généraux ou de formules singulièrement élastiques. Le *Manuel des prises* déclare ennemie toute personne engagée dans la navigation ennemie et considère comme ennemis tous les vaisseaux qui lui appartiennent s'ils n'ont pas un caractère national distinct (1); sir Travers Twiss, après

(1) N° 30, p. 11 : « A person engaged in Enemy navigation is also an Enemy, for the purposes of this Chapter, non only in respect of the particular Vessel in which he is employed, but also in respect of other Vessels belonging to him that have no distinct national character impresset upon them. »

avoir émis l'avis que le domicile d'une personne en pays neutre n'établit « qu'une présomption d'immunité susceptible d'être repoussée dans le cas où il serait prouvé que ses biens sont *de facto* employés au service de l'ennemi », cite à l'appui de son opinion un long passage d'une décision du juge Story, où le célèbre magistrat conclut que « le principe semble être que, lorsqu'une personne est occupée au commerce ordinaire ou extraordinaire d'un pays ennemi sur le même pied et avec les mêmes avantages que les sujets de naissance résidents, ses biens qu'elle emploie ainsi doivent être censés incorporés dans le commerce général de ce pays et passibles de confiscation, quelle que soit sa résidence (1) ». Le principe est formulé d'une manière très générale ; appliqué aux vaisseaux, il pourrait exposer à des difficultés sérieuses les navires neutres qui tenteraient trop manifestement de suppléer, dans des services réguliers, les navires de l'ennemi immobiles dans leurs ports ou transformés en auxiliaires de la flotte de guerre.

§ 3. — *Marchandises ennemies et marchandises neutres.*

134. — La détermination du caractère hostile ou neutre des cargaisons donne lieu à des divergences moins graves dans leurs conséquences, mais non moins accentuées que la détermination du caractère des navires.

135. — I. Système français. — Le système français est aussi net et aussi simple que possible ; il fait triompher la logique et lui sacrifie, au besoin, l'intérêt de la guerre.

Est marchandise ennemie toute marchandise dont le

(1) T. II, nº 155, p. 304.

propriétaire est ennemi ; est neutre toute marchandise dont le propriétaire est neutre.

Est ennemi tout propriétaire de nationalité ennemie ; est neutre tout propriétaire de nationalité neutre.

Toute marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi est présumée ennemie, mais cette présomption cède à la preuve du contraire.

La preuve requise suppose : 1° la preuve de la propriété de la marchandise ; 2° la preuve de la nationalité neutre du propriétaire.

La preuve de la propriété de la marchandise ne peut résulter que des papiers de bord; cette règle est raisonnable; elle peut seule éviter les fraudes commises par antidates et contrats fictifs ; la marchandise doit, au moment où elle est embarquée, avoir une situation claire, indiscutable, et cette situation doit être connue du capitaine, facile à vérifier en cas de capture.

La nationalité du propriétaire peut, au contraire, être établie par tous moyens ; on ne saurait exiger qu'elle résulte des papiers de bord ; fût-elle consignée au connaissement, pareille mention serait une indication, non une preuve. Il serait excessif, il serait même impossible d'exiger que toute marchandise fût accompagnée des pièces nécessaires pour établir la nationalité du propriétaire.

136. — II. Système anglais. — En ce qui concerne les cargaisons comme en ce qui concerne les navires, le système anglais s'inquiète moins de frapper les sujets de l'ennemi que d'atteindre les biens dont la libre circulation peut augmenter les ressources de l'État ennemi. Si la nationalité du propriétaire y mérite l'attention, elle n'y est après tout qu'un élément secondaire. La qualité du pro-

priétaire, — déterminée par son domicile, — l'origine des biens, leur emploi, telles sont les circonstances dont l'influence est prépondérante pour décider du caractère neutre ou ennemi des marchandises.

137. — **Marchandises appartenant à des ennemis.** — Les biens appartenant à une personne domiciliée en pays ennemi sont ennemis, les biens appartenant à une personne domiciliée en pays neutre sont neutres, quelle que soit la nationalité du propriétaire. Les doctrines anglaises sont donc moins rigoureuses que les doctrines françaises en ce qu'elles exemptent de la confiscation les biens des sujets ennemis domiciliés en pays neutre, plus rigoureuses en ce qu'elles soumettent à la confiscation les biens des sujets neutres domiciliés en pays ennemi.

138. — La règle qui attribue le caractère ennemi aux biens de toute personne domiciliée en pays ennemi ne souffre pas d'exception, mais il en est autrement de celle qui reconnait le caractère neutre aux biens de toute personne domiciliée en pays neutre. Toute personne domiciliée en pays ennemi sert l'État ennemi au moins par les contributions qu'elle lui paye, par les revenus qu'elle dépense sur son territoire ; tous ses biens concourent à ce résultat, même ceux qui se rattachent à un commerce exercé en pays étranger ; c'est pourquoi tous sont sujets à capture, même ceux qui dépendent d'une maison établie en pays neutre (1). Mais, à l'inverse, il n'est pas vrai que les biens appartenant à des personnes domiciliées en pays neutre

(1) V. Lawrence, § 175 ; de Bœck, n° 186. V. cependant *infrà*, n° 136. Les produits du territoire qui perd le caractère ennemi par suite d'occupation cessent d'être considérés comme biens ennemis, encore que leur propriétaire ait, en émigrant, conservé la qualité d'ennemi.

ne profitent jamais à l'État ennemi, n'en augmentent jamais les ressources et la force. Aussi le domicile en pays neutre ne peut-il procurer au propriétaire de marchandises d'autre avantage qu'une présomption du caractère neutre de ces marchandises ; mais cette présomption peut être détruite dès que l'origine ou l'emploi des biens démontrent qu'ils ne sauraient être respectés sans favoriser l'ennemi.

139. — Produits du sol ennemi. — Les produits du sol ennemi sont toujours considérés comme biens ennemis ; peu importe la qualité neutre ou ennemie du propriétaire du domaine d'où ils proviennent. Les Anglais estiment que la propriété foncière établit un lien intime entre le propriétaire et l'État, souverain territorial ; ils considèrent ce lien comme assez étroit et assez fort pour identifier les intérêts du propriétaire aux intérêts de l'État — du moins en ce qui concerne les produits du sol. — Profitant de tous les avantages — ordre, sécurité, protection — que lui vaut sur ce territoire l'exercice de l'autorité de l'État, le propriétaire foncier en doit subir les charges et les inconvénients.

D'ailleurs, les produits du territoire national sont toujours, pour l'État, une source de revenus. Sans doute, lorsque le propriétaire du sol réside à l'étranger, une partie de la richesse née sur le territoire sera dépensée à l'étranger et tournera au bénéfice d'un État étranger, mais une partie seulement de cette richesse sera détournée de l'État producteur. Le propriétaire ne touchera et ne dépensera à l'étranger que le produit net ; la plus grande partie du produit brut profitera nécessairement au pays d'origine. Les frais de production, tout au moins les salaires, les impôts payés, une bonne part sinon la totalité

des matières premières, semences, engrais, etc., auront servi à assurer la vie d'une fraction de la population indigène, à augmenter son bien-être, à alimenter les caisses de l'État.

L'ennemi aurait tout avantage à empêcher l'exportation des produits du sol. En privant son adversaire des débouchés nécessaires, il ferait peser lourdement le poids de la guerre sur les populations dépourvues de leurs moyens d'existence ; il les contraindrait plus promptement à céder.

Il ne peut interdire entièrement cette exportation. Il ne peut défendre aux neutres de continuer leur commerce pacifique en achetant les produits qu'ils désirent. Une fois acquis par des neutres, les produits du sol ennemi sont à l'abri ; leur tache originelle est effacée ; en demander compte, ce ne serait plus atteindre l'ennemi déjà payé, mais dépouiller le neutre devenu légitime propriétaire.

Mais, s'il n'est pas possible de supprimer toute exportation des produits du sol ennemi, il est possible d'arrêter l'exportation de ceux qui, n'étant point demandés au lieu d'origine, sont réduits à chercher un acquéreur au dehors, aux risques et périls de leur propriétaire primitif. Cette recherche de débouché, fructueuse pour l'ennemi, peut être prohibée sans léser les droits des neutres ; c'est elle qu'atteint et que prévient la règle anglaise. Le propriétaire du sol, bien que résidant en pays neutre, ne saurait prétendre au traitement des neutres ; le lien permanent qu'il a contracté, pour tout ce qui concerne sa propriété, avec l'État où il est devenu propriétaire lui défend de se plaindre. Puisqu'il s'est associé à la fortune de cet État, il ne doit pas s'étonner d'en subir le sort, dans la mesure même où il s'y est associé.

Les doctrines anglaises sur la détermination du territoire ennemi peuvent attribuer parfois des effets rigoureux au caractère hostile des produits du sol ennemi ; pour rigoureux qu'ils soient, ses effets s'expliquent par le but même de la guerre. L'exemple classique en Angleterre est celui des trente barils de sucre de M. Bentzon. M. Bentzon était un sujet danois, propriétaire à Santa-Cruz. Lorsque cette île fut enlevée au Danemark par l'occupation anglaise, M. Bentzon la quitta pour fixer sa résidence dans son pays. Il conservait par là sa qualité d'ennemi de l'Angleterre, mais, sa propriété se trouvant désormais en terre anglaise, les produits de celle-ci devenaient produits anglais ; le caractère territorial l'emportait, à leur égard, sur le caractère personnel du propriétaire. Durant la guerre de 1812-1814 entre l'Angleterre et les États-Unis, l'agent de M. Bentzon à Santa-Cruz embarqua trente barils de sucre, produit de la plantation, sur un navire anglais, à destination de l'Angleterre, mais pour le compte et aux risques de M. Bentzon qui en demeurait propriétaire durant la traversée. Le navire fut saisi en cours de route par un vaisseau américain et le sucre de M. Bentzon fut condamné comme étant de bonne prise à raison de son origine ; cette solution est citée par les auteurs comme une application incontestable du principe qui donne aux produits du sol ennemi le caractère hostile tant qu'ils appartiennent au propriétaire du sol qui les a vu naître, quel que soit le caractère personnel de ce propriétaire (1).

140. — Marchandises incorporées dans le commerce ennemi. — L'emploi des biens, leur incorporation dans le com-

(1) V. Lawrence, § 1575 ; de Bœck, n° 186 ; *A manual of naval prize law*, n°s 24, 25.

merce ennemi tiennent encore en échec le caractère neutre de leur propriétaire. Lorsqu'un négociant, domicilié en pays ennemi, possède une maison de commerce en pays neutre, toutes ses marchandises sont ennemies ; le fait qu'elles se rattachent à son commerce en pays neutre ne suffit pas à les affranchir ; le bénéfice de ce commerce n'ira-t-il pas grossir les revenus dépensés en pays ennemi et fortifier le trésor de l'ennemi ? Mais, si un négociant, domicilié en pays neutre, possède une maison de commerce en pays ennemi, son domicile n'aura pas la vertu d'exempter les marchandises dépendant de la maison sise en territoire ennemi ; au lieu d'attribuer à tous ses biens le même caractère, on distinguera suivant leur condition ; tout ce qui se rattachera à une entreprise établie chez l'ennemi, contribuant à la prospérité de l'ennemi, payant des impôts à l'ennemi, sera traité en objet ennemi et soumis à confiscation.

Il faut toutefois, pour produire cette conséquence extrême, qu'il s'agisse d'un véritable établissement commercial, vivant d'une vie propre, constituant un centre d'affaires distinct. La présence d'un simple agent, chargé de représenter, en pays ennemi, un commerçant neutre, de faciliter ses transactions, de recevoir ses expéditions, de recueillir les commandes ou d'opérer les achats, ne suffirait pas à enlever aux marchandises le caractère neutre que leur imprime le domicile de leur propriétaire. Du moins, l'emploi d'un agent permanent ne deviendrait-il compromettant que s'il s'y joignait quelque circonstance de nature à établir un lien très étroit entre les opérations dont il aurait la charge et l'État qui en serait le théâtre. La concession d'un privilège aurait cet effet. Hall cite

l'exemple suivant : Un Américain avait obtenu dans la province de Caracas, alors espagnole, le monopole du tabac ; il n'y avait cependant pas établi sa résidence, il y faisait exploiter par un agent son privilège commercial ; malgré son absence et malgré la façon dont étaient conduites ses opérations, le caractère hostile fut attribué à son commerce et aux objets qui en dépendaient (1).

141. — III. Changement de propriété des marchandises. — Les marchandises neutres ou ennemies peuvent changer de caractère en changeant de propriétaire. Dès qu'un objet neutre est acquis par un ennemi, il devient ennemi, mais la réciproque n'est pas vraie ; l'acquisition par un neutre n'exempte pas toujours de la confiscation l'objet acquis. Admettre que tout changement dans la qualité du propriétaire eût pareille vertu, ce serait fournir aux ennemis un moyen facile de soustraire leurs cargaisons au droit de capture.

142. — Système français. — Les doctrines françaises sont toutefois très larges ; elles se contentent de mettre à la charge du propriétaire la preuve de sa qualité neutre ; elles admettent d'ailleurs que la propriété — pourvu qu'elle soit établie par les pièces du bord — peut appartenir à l'expéditeur aussi bien qu'au destinataire. « Suivant l'usage général, les marchandises embarquées en vertu d'un contrat ou d'un ordre régulier pour compte et aux risques du destinataire sont considérées comme la propriété de celui-ci », mais les parties peuvent déroger à cet usage ; elles ont droit de stipuler que les marchandises à destination d'un acheteur ennemi demeureront, jusqu'à

(1) § 167, p. 520.

la livraison au port d'arrivée, propriété de l'expéditeur neutre et voyageront par conséquent aux risques et périls de celui-ci (1). Même il semble qu'une marchandise embarquée avec un connaissement à ordre puisse changer de propriétaire en cours de route et dépouiller *in transitu* le caractère hostile, pourvu que l'endossement en soit opéré de bonne foi; la preuve de la légitimité de l'opération toutefois incomberait à l'acquéreur neutre, et cette preuve ne serait pas exempte de difficultés; les tribunaux de prises se montreraient vraisemblablement exigeants quant à la démonstration de la sincérité de la date d'un transfert antérieur à la saisie (2).

143. — Système anglais. — Les doctrines anglaises prennent plus de précautions pour sauvegarder les intérêts belligérants. Elles prohibent, de la façon la plus absolue, le transfert *in transitu*. Toute marchandise ennemie au départ demeure ennemie jusqu'à son arrivée au port de destination. Le transfert en cours de route laisse la porte ouverte à la fraude ; il est facile d'opérer, avant l'embarquement, un endossement fictif, ou d'antidater, durant le voyage, un endossement réel, dans le but de produire, en cas de saisie, devant les tribunaux de prises, un titre d'acquisition au nom d'un neutre; les cours britanniques jugent la fraude trop facile à commettre, trop difficile à déjouer ; pour y couper court, elles annulent toute transmission en cours de route tendant à rendre neutre une marchandise ennemie.

L'interdiction du transfert en cours de route ne suffit pas à mettre en péril le commerce ennemi. La liberté des

(1) De Bœck, n° 162, p. 166.

(2) V. de Bœck, n° 162, p. 168, note 1.

conventions, si elle est admise, permet de mettre à l'abri au moins toutes les marchandises vendues avant de quitter le port d'embarquement. S'agit-il de marchandises quittant les ports de l'ennemi, il suffit de stipuler qu'elles voyageront aux risques d'un destinataire neutre ; s'agit-il de marchandises quittant un port neutre à destination de l'ennemi, il suffit de stipuler qu'elles voyageront aux risques de l'expéditeur neutre, qu'elles demeureront sa propriété jusqu'à leur arrivée au port de destination. Les seuls biens exposés aux risques de guerre seraient les produits du sol ou des manufactures de l'ennemi qui, ne trouvant pas acquéreur dans leur pays d'origine, seraient réduits à chercher à l'aventure, au-delà des mers, des marchés où ils eussent chance d'être acceptés. Encore un négociant adroit pourrait-il trouver, dans un contrat fictif au nom d'un neutre complaisant, le moyen de les couvrir avant de les embarquer.

144. — Pour supprimer toute fraude, pour enlever aux marchandises ennemies toute occasion de chercher un abri facile dans une convention réelle ou fictive, les Anglais ont édicté des règles draconiennes. Ces règles diffèrent selon qu'il s'agit de marchandises embarquées par leur propriétaire pour chercher un débouché au-delà des mers ou de marchandises embarquées, en vertu d'un ordre ou contrat régulier, pour le compte de l'acquéreur, et dans ce dernier cas, selon que les marchandises sont expédiées par des neutres à des ennemis ou par des ennemis à des neutres.

145. — Lorsque les marchandises originaires du sol ou des manufactures de l'ennemi, ou appartenant à des habitants du territoire ennemi, traversent les mers en

quête d'acquéreur, leur caractère hostile est incontestable; l'intérêt du propriétaire est seul en jeu, et leur capture (si elles ne sont pas couvertes par un pavillon neutre ou si la Déclaration de Paris est hors de cause) ne peut soulever aucun doute. De même, lorsque des marchandises neutres sont embarquées par leur propriétaire à destination d'un port ennemi où il espère les vendre, leur caractère neutre est indiscutable; du moment que ce propriétaire conserve le droit de disposer de la cargaison comme il l'entend, peu importe qu'il espère la placer chez l'ennemi, et même que, pour l'y transporter, il ait recours à un bâtiment ennemi; il a droit de faire le commerce avec l'ennemi; il ne fait qu'user de son droit en s'efforçant de lui vendre ses produits; ceux-ci ne changeront de maître qu'au moment où ils trouveront acquéreur; ils conservent donc en cours de route leur caractère neutre.

Alors même qu'avant le départ, des pourparlers auraient été engagés avec un ennemi désireux de les acheter, alors même que l'accord se serait fait entre les parties, si les termes de cet accord autorisaient l'une d'elles à se dédire jusqu'à la livraison, l'expéditeur, libre encore de disposer des biens, en serait en réalité, durant le trajet, le propriétaire. Une vente ferme, sans conditions, entrainant pour le vendeur obligation de livrer, pour l'acheteur obligation de prendre livraison, est nécessaire pour transférer à ce dernier la propriété avec ses conséquences et ses risques. Quand pareille vente n'est pas intervenue avant le départ, c'est l'intérêt neutre qui est seul en cause durant la traversée; le destinataire ennemi n'est en effet qu'un destinataire éventuel, il n'est pas certain qu'il devienne jamais propriétaire. Quand pareille vente a été conclue

avant le début du voyage, c'est l'intérêt ennemi qui est en jeu ; l'acquéreur ennemi est en effet assuré des avantages du contrat ; le vendeur neutre est dépouillé de tout droit de propriété.

146. — D'après l'usage général, nous l'avons vu (1), les marchandises ainsi vendues avant le départ, remises au capitaine du navire en vertu d'un ordre et pour le compte de l'acquéreur, voyagent aux risques et périls de ce dernier; mais, en temps de paix, les parties sont libres de déroger à l'usage en stipulant que les risques de route demeureront à la charge du vendeur; le vendeur alors se fait assureur ; il élève ses prix en proportion de la charge qu'il assume et de la sécurité qu'il procure. Il ne retient, en réalité, aucun droit sur la cargaison, mais à la vente il ajoute un contrat d'assurance. Ce contrat d'assurance, les Anglais l'interdisent en temps de guerre, parce que le permettre, c'est en réalité l'autoriser aux dépens du belligérant, ennemi du destinataire.

Il ne coûterait rien à l'expéditeur neutre de couvrir de sa qualité les produits vendus ; le belligérant ferait seul les frais de l'opération ; l'expéditeur neutre augmenterait son prix à raison de l'immunité qu'il procurerait aux marchandises destinées à l'ennemi ; il y gagnerait, sans risques, un bénéfice facilement acquis aux dépens du belligérant frustré du droit de capture.

La Déclaration de Paris fournit, il est vrai, au pavillon neutre des occasions de bénéfices nuisibles aux belligérants, quand elle lui permet d'affranchir les marchandises ennemies, abritées sous ses plis ; cet avantage a, du

---

(1) V. *suprà*, n° 142.

moins, sa contre-partie; il pousse à l'abandon des vaisseaux ennemis et prive ainsi du fret la marine de l'ennemi. Il ne faut pas qu'à bord des vaisseaux ennemis, une simple convention assure à la fois au pavillon ennemi le bénéfice du fret et au destinataire ennemi le bénéfice de l'immunité. Donc, toute marchandise expédiée par un neutre à un destinataire ennemi sur ordre de ce dernier sera, malgré toute convention contraire, considérée, en cours de route, comme propriété ennemie; elle n'échappera à la confiscation que si, embarquée sur navire neutre, elle peut se prévaloir de la Déclaration de Paris. Elle ne sera pas toujours exempte à bord d'un navire neutre; elle ne le sera jamais à bord d'un navire ennemi.

147. — Les marchandises expédiées par un ennemi à un destinataire neutre, en vertu d'un ordre ou contrat régulier, semblent, de prime abord, devoir être considérées comme neutres en cours de route. Mais les Anglais se défient : ils ne se contentent pas de la production du connaissement; le connaissement peut n'être pas sincère; l'expéditeur ennemi peut simuler une vente antérieure au voyage alors qu'en réalité il est réduit à chercher encore un acquéreur au-delà des mers; il peut simuler une vente parfaite alors que l'acheteur s'est réservé la faculté de ne pas prendre livraison de la commande sans examen, sans agrément préalables. Si l'usage a la même valeur que dans le cas précédent, il n'a pas la même force; non seulement — hypothèse peu probable — il y pourrait être dérogé, et le belligérant intéressé à la dérogation se garderait de la méconnaître, mais — ce qui a plus d'importance — la présomption, loin d'être absolue, a besoin, pour produire son effet, d'être confirmée par la preuve de la sincérité de

l'opération. Le destinataire neutre devra établir, en cas de saisie, devant les tribunaux de prise, la réalité du contrat, l'obligation absolue pour lui de prendre livraison, en un mot la véracité et le caractère décisif de l'ordre allégué.

148. — Prohibition de transfert *in transitu*, prohibition de conventions contraires à l'usage qui met les risques à la charge du destinataire, s'appliquent, d'ailleurs, non seulement aux stipulations postérieures à l'ouverture des hostilités, mais encore à celles qui, avant le début de la guerre, auraient été dictées par la prévision de la guerre et le souci d'en éluder les conséquences.

149. — En résumé, les doctrines anglaises sur le caractère hostile font la part beaucoup plus large aux droits des belligérants que les doctrines françaises. En ce qui concerne les navires, sur un point seulement, elles paraissent plus libérales ; elles n'annulent pas, sans examen, les ventes de vaisseaux, faites au cours de la lutte, par des ennemis à des neutres. Mais, en attribuant le caractère hostile en dépit de leur pavillon neutre, soit aux vaisseaux possédés par des neutres habitant le territoire ennemi, soit aux vaisseaux acquis avant la guerre, mais en prévision de la guerre, soit, ce qui est plus grave, à cause de l'élasticité de la formule, aux vaisseaux incorporés dans la navigation ou dans le commerce de l'ennemi, elles étendent les occasions de capture et les facultés de confiscation fort au-delà des limites que l'interprétation française assigne à la Déclaration de Paris. Pour nous, le pavillon neutre couvre les marchandises ennemies par cela seul qu'il est arboré conformément à la loi de l'État dont il porte les couleurs ; la règle ne souffre exception que pour les navires achetés à l'ennemi depuis le début de

la guerre ; pour les Anglais, le pavillon neutre, avant de couvrir la cargaison, doit justifier, non seulement qu'il est arboré à bon droit, mais encore qu'il est libre de toute attache trop compromettante avec l'ennemi ; maintes circonstances menacent ses privilèges et mettent en échec sa qualité.

Quant aux marchandises, en un seul point, les doctrines anglaises sont plus larges que les nôtres ; elles traitent en neutres les biens des sujets ennemis domiciliés en pays neutre ; mais, par contre, elles étendent la notion du caractère hostile et aux biens des sujets neutres domiciliés en territoire ennemi, et, indépendamment de la qualité de leurs propriétaires, soit aux produits du sol ennemi, soit aux produits incorporés dans le commerce ennemi. De plus, elles prennent des précautions rigoureuses pour maintenir le caractère hostile ; elles prohibent d'une manière absolue des conventions que nous respectons, à moins qu'elles ne soient démontrées frauduleuses. Plus que les nôtres, elles menacent le commerce de l'ennemi et gênent le commerce neutre.

Par cela même qu'elles augmentaient le nombre des cargaisons exposées aux périls de la guerre, elles devaient se trouver plus souvent atteintes par la proclamation de l'immunité des biens sous pavillon neutre.

Toutefois, le sacrifice, de la part de l'Angleterre, se trouve singulièrement atténué par l'interprétation qu'elle donne à l'expression : « pavillon neutre ». Si la Grande-Bretagne n'a aucune chance de trouver, pour son énorme commerce, un refuge sur les vaisseaux neutres, ses adversaires auraient tort de trop compter sur la marine marchande des neutres pour mettre leur trafic à l'abri;

les neutres se feraient illusion, s'ils pensaient s'emparer, pour le couvrir, du commerce de ses ennemis. Même à l'encontre de l'Angleterre, la Déclaration de Paris assure aux neutres une plus grande sécurité en tant qu'il s'agit de leurs propres transports, de leurs relations avec les belligérants telles qu'elles existaient avant la guerre ; mais elle ne leur ouvre pas la faculté de mettre leurs vaisseaux au service des ennemis de la Grande-Bretagne. Si elle proclame l'immunité des cargaisons, sous pavillon neutre, les interprétations britanniques mettront plus d'une fois cette immunité en échec et, retournant en quelque sorte la formule, abattront le pavillon lui-même lorsque les cargaisons qu'il prétendra protéger, le service auquel il sera affecté le compromettront et le confondront, à leur sens, avec les intérêts ennemis.

CHAPITRE V

EXCEPTIONS A LA CAPTURE DES NAVIRES ENNEMIS.

---

§ 1er. — *Exceptions reconnues.*

150. — Dans certains cas, les navires ennemis sont exempts du droit de capture. Ces cas sont exceptionnels ; ils sont d'ailleurs plus strictement limités dans les doctrines anglaises que dans les doctrines françaises.

L'accord existe cependant des deux côtés du détroit pour proclamer l'immunité des navires de cartel et des bâtiments chargés de missions scientifiques.

151. — Navires de cartel. — Les navires de cartel sont des navires affectés, en vertu d'une convention passée entre belligérants, au transport des prisonniers de guerre échangés. Ces navires doivent, en principe, être munis d'un laisser-passer délivré par le commissaire des prisonniers de l'État ennemi ; cette pièce, toutefois, n'est pas indispensable pour les préserver de la capture ; il peut suffire que leur mission, résultant d'un accord connu, soit nettement établie. L'immunité ne les couvre que dans la mesure exigée pour l'accomplissement de leur tâche. Elle agit toujours durant le transport des prisonniers. Elle peut encore être invoquée par le vaisseau de la nation

des prisonniers qui se rend au port ennemi pour prendre à son bord les prisonniers libérés, ou par le vaisseau qui regagne un port de sa nation après avoir débarqué les prisonniers ennemis. Elle ne couvre point le vaisseau qui va d'un port de l'État dont il porte pavillon dans un autre port du même État pour y embarquer des prisonniers; ce voyage préliminaire ne confère pas la qualité de navire de cartel; cette qualité n'est acquise qu'au port d'embarquement; elle n'est conservée que pendant le trajet de ce port au port ennemi de destination et pendant le voyage de retour. L'immunité cesse si le navire de cartel ne se borne pas strictement à accomplir sa mission, par exemple, s'il prend à bord des passagers, des marchandises ou des dépêches, ou bien s'il cherche à recueillir des informations (1).

152. — Bâtiments chargés de missions scientifiques. — Les navires chargés de missions scientifiques sont, en fait, depuis le XVIIIe siècle, soustraits au sort de la guerre. L'usage des nations est maintenant fermement établi à leur égard. Il se justifie d'ailleurs aisément. La prise d'un vaisseau chargé d'une mission de ce genre serait sans conséquence sur l'issue de la guerre; elle n'aurait d'autre effet que de priver l'humanité du bénéfice à attendre d'une exploration ou d'une découverte. Elle pourrait nuire à tous sans même avoir l'excuse d'être utile à l'État au nom duquel elle serait faite.

Toutefois, des difficultés peuvent surgir dans l'application. Il importe que le caractère du navire soit bien constaté; le droit à l'immunité est assuré par un sauf-conduit

(1) Hall, § 193, p. 171; Lawrence, § 205, p. 380; *A manual of naval prize law*, nos 32 et suiv. — Comp. de Bœck, n° 206.

de l'État ennemi ; ce sauf-conduit doit indiquer avec une grande précision les conditions et la portée de l'exemption. Lawrence cite la mésaventure du commandant Flinders comme exemple des suites fâcheuses auxquelles peut exposer l'interprétation de termes insuffisamment explicites. Le commandant avait mis à la voile en Angleterre, muni d'un passeport délivré par le ministre français de la marine pour un voyage d'exploration scientifique sur la côte australienne. Il s'était scrupuleusement conformé aux instructions qui lui enjoignaient d'agir à tous égards vis-à-vis des vaisseaux français comme si les deux pays vivaient en paix. Mais, à Sidney, l'*Investigator*, le navire sur lequel il avait quitté la Grande-Bretagne, fut jugé incapable de tenir plus longtemps la mer, et un autre navire, le *Cumberland,* fut mis à sa disposition pour retourner en Europe. Il crut pouvoir relâcher à Maurice, alors possession de la France. Là, les autorités françaises le retinrent prisonnier et saisirent son navire en alléguant que ce n'était pas le vaisseau auquel un sauf-conduit avait été donné et qu'il y avait des circonstances suspectes dans son entrée à Port-Louis (1).

153. — Bateaux de pêche. — Les formules et les tendances diffèrent en France et en Angleterre, quant à l'exemption des bateaux qui se livrent à la pêche côtière. Les bâtiments qui servent à la grande pêche, à Terre-Neuve, en Islande ou ailleurs, n'ont jamais été soustraits aux conséquences de la guerre. Leurs opérations sont des opérations industrielles et commerciales de nature à enrichir leur pays ; elles restent soumises au sort de la lutte. Les

(1) § 205, p. 380.

bateaux exclusivement adonnés à la pêche côtière ne font guère que fournir des moyens de subsistance à une partie très peu fortunée de la population. Saisir ces bateaux, ce serait souvent réduire à la famine quantité de pauvres familles ; et ces familles tiennent trop peu de place, ont trop peu d'influence dans l'État pour que leurs souffrances exercent une action sur l'issue de la lutte. On a considéré, en France, qu'il y aurait inhumanité à priver de si pauvres gens de leurs instruments de travail, de leurs seules ressources. Tandis que, depuis un siècle, la pratique a respecté leurs barques, leurs engins et les produits de leur pêche, la doctrine a proclamé leur droit à l'immunité (1).

Les considérations d'humanité auxquelles ont obéi la jurisprudence et les auteurs français ne pouvaient laisser les Anglais insensibles ; les idées humanitaires ne sont pas méprisées en Angleterre, mais elles n'y font jamais oublier les intérêts britanniques ni les nécessités de la guerre (2). Aussi l'exemption des bateaux pêcheurs n'y a-t-elle jamais été considérée comme un droit, mais comme une mesure de courtoisie, « *a rule of comity only and not of legal decision* », selon l'expression, souvent citée, de lord Stowell ; elle ne va pas de soi ; elle doit résulter d'instruc-

(1) V. de Bœck, n° 195. — L'origine de l'exemption des bateaux pêcheurs est ancienne ; elle paraît avoir été admise, sur la Manche, au moyen âge ; l'ordonnance de 1543 conférait à l'amiral le droit d'accorder des « trêves pêcheresses » aux ennemis, à condition de réciprocité. Sous Louis XIV toutefois, les ordonnances de 1681 et 1692 n'admettent aucune immunité au profit des bateaux adonnés à la pêche côtière. Ce n'est qu'au début de la guerre de l'Indépendance de l'Amérique que la France revint à l'ancienne tradition de l'exemption. Depuis, elle y est restée fidèle.

(2) De Bœck, n° 193 ; Hall, n° 148, p. 468.

tions spéciales (1). Tant que les bateaux pêcheurs ne se livrent qu'à la pêche côtière, tant qu'ils se bornent à procurer des moyens de subsistance aux populations qui vivent de cette moisson des mers, leur rôle est inoffensif; leur destruction est tout naturellement interdite par des « instructions spéciales ». Mais, dans maintes circonstances, les bateaux pêcheurs ont été détournés de leurs pacifiques occupations pour être transformés en engins de guerre. C'est la raison qu'invoquent les Anglais pour justifier les ordres de confiscation de 1800. Des bateaux, disent-ils, avaient été employés comme brûlots pour porter l'incendie à bord des navires britanniques; d'autres, dissimulant, sous couleur de se livrer à la pêche, des équipages d'attaque, n'attendaient que la nuit ou le brouillard pour accoster les vaisseaux marchands et s'en emparer par surprise; d'autres enfin étaient prêts à former une flottille chargée de préparer un débarquement de troupes d'invasion en Angleterre. Ce qui s'est fait pourrait se refaire, et l'on ne saurait attendre d'un belligérant qu'il respecte ces bateaux lorsqu'ils ont été employés contre lui, ni qu'il les épargne lorsqu'il a lieu de craindre qu'ils le soient. Les auteurs français, en proclamant le droit à l'immunité, ne prétendent pas que cette immunité survive à l'usage belliqueux, mais ils semblent subordonner sa disparition à la faute commise ou plus exactement à la part déjà prise aux opérations de guerre; pour les Anglais, la confiscation n'est pas seulement un moyen répressif, c'est aussi une mesure préventive; la certitude de l'emploi belliqueux de quelques-uns justifie la capture

(1) *A manual of naval prize law*, n° 36.

de tous ; le soupçon que l'ennemi aura recours à leurs services autorise à prendre les devants, à confisquer les bateaux, à faire prisonniers les équipages (1). Doctrines française et anglaise ne diffèrent que par des nuances ; mais ces nuances ont une portée pratique ; la défiance a facilement accès auprès de l'amirauté britannique ; on l'a bien vu durant la guerre de Crimée, lorsque l'escadre anglaise détruisit dans la mer d'Azow les bateaux et même les cabanes des pêcheurs russes que la flotte française ne songeait pas à inquiéter.

§ 2. — *Exceptions proposées.*

154. — Les doctrines anglaises n'admettent pas d'exceptions en dehors des hypothèses que nous venons de signaler; de fait, il n'en est point d'autres qui soient entrées dans les coutumes internationales. On a tenté cependant d'en introduire de nouvelles; on a proposé l'immunité: 1° au profit des navires hospitaliers; 2° au profit des bâtiments naufragés ou poussés, soit par le gros temps, soit par le manque de provisions, vers les ports de l'ennemi; 3° au profit des paquebots-poste faisant le service des ports ennemis aux ports neutres; 4° au profit des vaisseaux appartenant aux sujets d'États non riverains de la mer, qui n'ont arboré le pavillon ennemi que faute de pouvoir invoquer la protection d'un pavillon national.

(1) « Toute immunité, dit Hall, n° 148, p. 469, qui couvre des objets pour des motifs d'humanité ou à raison de leur propre innocuité, doit demeurer subordonnée à la condition qu'ils ne seront pas soudainement convertis en objets nuisibles, au gré du belligérant ; et il n'est pas probable que les États consentent à renoncer aux avantages qu'ils peuvent retirer de l'usage de leurs bateaux pêcheurs dans des circonstances qu'il n'est pas toujours possible de prévoir. »

155. — Navires hospitaliers. — Parmi les exemptions proposées, une seule nous paraît fondée et semble avoir quelques chances d'être reconnue: c'est l'immunité des navires hospitaliers. Les articles additionnels à la Convention de Genève de 1868 ont stipulé l'exemption du droit de capture, sous certaines conditions, pour les navires équipés par les sociétés de secours aux blessés reconnues par les gouvernements signataires; ils l'ont stipulée également pour tout navire de commerce opérant l'évacuation de blessés ou de malades, au moins s'il ne se trouve pas à bord de cargaison sujette à confiscation. Les articles additionnels de 1868 n'ont pas été ratifiés; ils ne sont donc pas obligatoires, mais il est actuellement question de les reviser, et l'on peut espérer que les délibérations d'une nouvelle conférence diplomatique aboutiront à une convention définitive. Pour être acceptée et ratifiée, la convention devra tenir compte et des exigences de la guerre et des susceptibilités des belligérants. Aucune exemption ne nous paraît avoir chance d'être admise si elle n'est subordonnée à l'existence d'un contrôle exercé par tous les belligérants intéressés sur les faits et gestes des navires couverts par l'immunité.

156. — Bâtiments naufragés. — On peut citer quelques circonstances où une générosité qui n'était pas toujours exempte de calcul a refusé de profiter du malheur des bâtiments naufragés ou contraints de chercher refuge dans les ports ennemis; mais nul État ne s'est imposé pour règle de rendre la liberté à ces bâtiments; nul État ne serait disposé à accepter pareille règle. La guerre saisit toute occasion de frapper l'ennemi; elle ne saurait dédaigner l'avantage que lui offre la détresse de l'adversaire. Peu importe que

la capture soit due au gros temps ou au manque de ressources du navire ; le vaisseau qui s'est aventuré en mer au mépris de l'interdiction prononcée par l'ennemi ne peut invoquer aucun titre pour éviter la confiscation.

157. — **Paquebots-poste.** — Les paquebots-poste ne sauraient davantage prétendre à l'immunité sous prétexte que, naviguant de port belligérant à port neutre, ils servent les intérêts neutres. L'ennemi n'a nul compte à tenir des intérêts neutres lorsqu'ils se confondent avec ceux de son adversaire et en empruntent le pavillon. Les communications postales des neutres avec les belligérants n'ont droit au respect que si elles se font sous pavillon neutre.

158. — **Navires appartenant aux sujets d'États neutres qui n'ont point de pavillon.** — Durant la guerre franco-allemande de 1870-71, un navire portant pavillon allemand et appartenant à la société des missions protestantes de Bâle, *La Palme,* fut saisi par un croiseur français, condamné en première instance par le Conseil des prises de Bordeaux, acquitté en appel par le Conseil d'État. On en a voulu conclure à l'immunité de tous vaisseaux, appartenant aux sujets d'États dépourvus de marine ; le recours au pavillon étranger est, dit-on, pour ces vaisseaux, une nécessité ; on ne saurait leur tenir rigueur d'avoir choisi tel pavillon, alors que leur choix, fait en temps de paix, n'impliquait aucune pensée d'hostilité.

Les Anglais n'admettent nullement cette manière de voir. L'adoption d'un pavillon lie, pour eux, d'une manière absolue, le sort du navire qui le porte aux destinées de l'État qui le donne. Les inconvénients et les périls de la lutte sont la contre-partie des avantages recherchés. Et l'on

aurait tort de voir dans la décision du Conseil d'État de 1871 le germe d'une nouvelle immunité. Les motifs de la décision ne permettent point de l'induire. Le Conseil, en jugeant, à raison des diverses circonstances de la cause, qu'il y avait lieu de se départir de la règle stricte, prenait, en effet, le soin d'affirmer le droit de confisquer tout navire portant pavillon ennemi.

CHAPITRE VI

Du blocus.

---

§ 1er. — *Notion du blocus.*

159. — Le blocus consiste essentiellement en un ensemble de mesures ayant pour objet d'interdire, par la force, toute communication par mer entre les ports et les côtes bloqués et le reste de l'univers.

Dirigé contre un belligérant, il atteint, il frappe surtout les neutres. Il n'est pas besoin de blocus pour interdire aux navires ennemis la continuation de leur trafic, le maintien de leurs relations entre leur pays et les diverses nations maritimes. Cette interdiction résulte de l'état de guerre. Contre le commerce ennemi, le blocus n'a d'autre effet que de rendre la sanction de l'interdiction plus certaine dans les parages bloqués. La présence d'une escadre de blocus défend d'une façon effective l'accès des lieux bloqués ; elle augmente les risques de capture pour les vaisseaux de l'ennemi qui essaient de franchir ses lignes. Elle rend contre eux la menace plus efficace : elle n'en change pas la nature ; elle n'en aggrave pas la portée. Tout autre est l'effet du blocus à l'égard des neutres. Leur commerce avec l'ennemi, en principe, est licite. Dès qu'un blocus est établi, leur commerce avec les lieux bloqués

cesse de l'être. Le blocus est un moyen de faire revivre, à leur encontre, la prohibition de toutes relations avec l'ennemi.

L'interdiction absolue de tout commerce avec l'ennemi ne saurait résulter d'une simple injonction d'un État belligérant. Les neutres, sujets d'États indépendants, n'ont pas à s'incliner devant un ordre d'un État tiers. Ils sont fondés à méconnaître des prétentions qui tendraient, en réalité, à leur faire prendre fait et cause pour un des belligérants, et leur imposeraient une charge très lourde dans le seul intérêt de celui-ci. D'un ordre qui ne coûterait rien à qui le donnerait, qui ne coûterait qu'à eux-mêmes, les neutres n'auraient nul compte à tenir ; ils n'ont pas à faire les frais de la guerre.

L'exigence était trop contraire à la nature des choses pour triompher. Sous sa forme absolue, elle a dû être abandonnée par les belligérants. Mais elle avait pour eux tant de prix qu'ils ne pouvaient manquer d'y revenir sous une forme détournée, atténuée, en lui trouvant ou de bonnes raisons ou tout au moins de bons prétextes. Le grief décisif allégué par les neutres était qu'ils n'ont point à subir la loi des belligérants, qu'ils n'ont point à porter un fardeau qui, ne pesant que sur eux, ne servirait qu'aux États en lutte. Les belligérants ont cessé de leur demander un service gratuit; ils ont cessé de leur intimer des prohibitions qui ne coûtent qu'un trait de plume. Ils ont pris à leur compte la charge de monter la garde auprès des côtes ennemies pour barrer la route et la barrer effectivement. Lorsque leurs flottes, à grands frais pour eux, surveillaient les abords du pays ennemi, stationnaient devant ses ports, croisaient devant ses rivages, les neutres

ne pouvaient plus se plaindre qu'on les voulût lier par un ordre attentatoire à leur indépendance en même temps qu'onéreux pour eux seuls. On ne leur demandait plus qu'une chose entièrement conforme aux devoirs de la neutralité: respecter des opérations de guerre, s'abstenir de franchir des lignes d'investissement, éviter d'entrer en conflit avec la force armée qui pressait l'ennemi, éviter en un mot de faire acte d'hostilité contre les auteurs du blocus, au profit de l'ennemi bloqué. Les neutres n'avaient qu'à s'incliner devant la force effective.

Le blocus laissait leurs droits intacts, en principe; il n'y mettait, en fait, que des restrictions justifiées par les efforts du belligérant, limitées par le degré de puissance de ses escadres et les difficultés que présente la surveillance efficace d'une grande étendue de côtes.

Entre l'interdiction de commerce générale, absolue, sans conditions, et l'interdiction résultant du blocus, deux différences essentielles, liées l'une à l'autre, dérivant l'une de l'autre, sauvegardaient les droits et les intérêts des neutres, rendaient acceptable dans un cas ce qui était inadmissible dans l'autre : 1° Le blocus imposait une charge très réelle au belligérant qui prétendait l'établir; 2° à raison de cette charge, le blocus pouvait difficilement s'appliquer à tous les ports de l'ennemi; le commerce demeurant permis avec les ports ouverts, les neutres n'avaient à souffrir que d'une prohibition absolue, il est vrai, dans ses effets, mais circonscrite à une portion du territoire ennemi, proportionnelle à la puissance des flottes de l'État qui instituait le blocus.

§ 2. — *Historique du blocus.*

160. — L'édit des États généraux des Provinces-Unies de 1630. — Les blocus semblent n'avoir guère été d'usage dans les guerres du moyen âge. On n'y devait point songer alors, puisqu'on prétendait interdire, sans conditions, toutes relations commerciales des neutres avec l'ennemi ; de plus, les navires tels qu'on les construisait à cette époque se prêtaient assez mal aux longues stations devant les ports ou les côtes de l'adversaire ; l'absence ou l'imperfection de l'artillerie aurait d'ailleurs rendu les blocus impuissants, à moins d'y affecter un nombre de vaisseaux hors de proportion avec les ressources très limitées dont disposaient alors les puissances maritimes. Au XVIe siècle, les blocus paraissent entrer dans les coutumes de la guerre. Au XVIIe siècle, les États généraux des Provinces-Unies rendent, le 26 juin 1630, une ordonnance célèbre qui parait être la première tentative systématique faite pour réglementer le droit de blocus. Cette ordonnance édictait la confiscation des navires neutres et de leurs chargements, qui seraient trouvés sortant des ports ennemis de Flandre, y entrant ou en étant assez près pour que leur intention d'y entrer ne fût point douteuse, « attendu, disait-elle, pour justifier ces mesures, que Leurs Hautes Grandeurs tiennent lesdits ports continuellement bloqués par leurs navires de guerre au prix de charges excessives pour l'État, afin d'empêcher tout transport à l'ennemi et tout commerce avec lui, et parce que ces ports et ces places sont censés être assiégés (1). » — Cette ordonnance, approuvée

(1) Citée par Travers Twiss, t. II, n° 101, p. 186.

par les auteurs anglais, traçait les conditions de validité du blocus auxquelles les cours britanniques sont demeurées fidèles. Elle semblait considérer à la fois comme nécessaires et suffisantes pour lier les neutres l'existence d'un blocus de fait et la notoriété de ce blocus ; comme nécessaire et suffisante pour justifier leur capture, la simple intention chez eux de violer le blocus.

161. — Ce n'était pas assez toutefois, pour établir des règles fixes, s'imposant à tous, de proclamer le principe que tout blocus doit être effectif, c'est-à-dire maintenu par des forces navales suffisantes. Les intérêts des neutres se heurtant aux intérêts contraires des belligérants, les uns et les autres devaient interpréter le principe de façon différente.

Les neutres étaient naturellement enclins à se montrer plus exigeants sur le degré de forces que devaient déployer les belligérants devant les lieux bloqués, sur la façon dont l'existence du blocus devait être annoncée. Ils tendaient à restreindre les conditions de la rupture du blocus entraînant la capture ; l'intention de forcer un blocus leur semblait insuffisante ; l'acte seul leur devait paraître assez grave, assez évident, assez incontestable pour justifier la confiscation.

Les belligérants, au contraire, étaient portés à étendre et la notion et les effets du blocus. Tout déploiement de forces de leur part devant les lieux bloqués devait, à leur sens, obliger les neutres à s'abstenir ; la simple annonce du blocus suffisait à commander la réserve ; le seul fait de se diriger, malgré l'avertissement, vers les lieux bloqués devenait coupable à leur égard. Sans méconnaître, en principe, la nécessité de l'emploi de la force pour établir

un blocus, en fait, ils inclinaient à donner l'importance prépondérante à la notification de l'intention de bloquer. A cette notification ils attachaient des présomptions graves pour les neutres, présomption d'effectivité du blocus, présomption de violation du blocus à la charge des vaisseaux à destination des lieux bloqués. La condition la plus essentielle du blocus — la mise en action de forces navales suffisantes pour l'établir — passait au second plan ; le blocus devenait un moyen indirect de reporter sur les neutres les charges de la guerre en leur interdisant, à peu de frais, tout commerce avec l'ennemi.

L'Angleterre était entraînée, par ses visées à la suprématie maritime, à affirmer et à exagérer les droits des belligérants; elle fut, de toutes les puissances, celle qui abusa le plus du blocus. Elle en méconnut, en fait, les conditions ; elle multiplia les déclarations de blocus sans rendre ses blocus effectifs; elle prétendit les imposer aux neutres, sans immobiliser ses flottes à la garde des côtes bloquées; elle donna ordre à ses croiseurs, elle permit à ses corsaires de saisir tout vaisseau neutre à destination de ports dont nul vaisseau britannique ne défendait pratiquement l'accès; elle finit par considérer comme effectivement bloquée toute place qu'il lui plaisait de déclarer telle. L'un de ses juges de prises, sir James Marriott, ne craignit point d'affirmer que « la Grande-Bretagne, par sa position insulaire, bloque naturellement tous les ports de l'Espagne et de la France (1) », ce qui voulait dire, sans doute, que la proximité des côtes de France et d'Espagne suffisait à rendre leur accès dangereux

(1) Fauchille, *Du blocus maritime*, p. 143.

sans qu'il fût besoin d'affecter spécialement des vaisseaux à leur surveillance ; il y aurait toujours pour les neutres en route vers les ports de ces pays grande chance de rencontrer des bâtiments anglais, et c'était assez pour que la déclaration de blocus de ces ports fût périlleuse et dès lors obligatoire.

162. — Les blocus sans forces navales chargées de les maintenir ont été désignés sous les diverses dénominations de blocus fictifs, blocus sur papier ou blocus de cabinet. Le XVIII[e] siècle les a vu fréquemment employer. Les neutres trop faibles ont dû souvent les subir, sans jamais les accepter. Les excès même dont ils ont été l'occasion ont fini par provoquer une réaction. Les États trop faibles pour résister seuls aux prétentions des belligérants plus puissants se sont groupés ; transformant leur faiblesse individuelle en force collective, ils sont parvenus à tenir en échec la Grande-Bretagne elle-même.

Aux exagérations des droits des belligérants on peut dire qu'ils ont opposé l'exagération des droits des neutres. Cela était inévitable ; cela était nécessaire pour contrebalancer les exigences britanniques et faire place à une transaction équitable. Leurs formules ne doivent pas être prises au pied de la lettre : elles énoncent leurs *desiderata ;* elles réduisent au minimum les facultés de blocus des belligérants ; elles n'ont point conquis droit de cité dans les coutumes internationales. Les puissances qui en avaient pris l'initiative ou y avaient adhéré s'y sont montrées infidèles, dès que, les rôles étant renversés, de neutres elles sont devenues belligérantes. Rien ne prouve mieux que leur inconstance la difficulté d'établir des règles fixes en cette matière ; la ligne de démarcation, si

délicate à y tracer entre le juste et l'injuste, est sujette à osciller constamment selon le degré de force dont disposent les intérêts opposés qui se choquent.

163. — **Les ligues de neutralité armée.** — Par deux fois la coalition se forma entre États maritimes contre l'Angleterre abusant de sa prépondérance. En 1780 et en 1800, la Russie en prit l'initiative pour grouper, en un faisceau défensif, les États de la Baltique (Danemark, Suède, Prusse).

164. — La première ligue de neutralité armée, de 1780, reçut en outre l'adhésion de plusieurs États (Hollande, Autriche, Portugal, Deux-Siciles) et l'approbation des puissances en guerre avec l'Angleterre (la France et l'Espagne). France et Espagne ne pouvaient qu'être satisfaites de voir les neutres en révolte contre la Grande-Bretagne; elles ne pouvaient qu'applaudir à des règles gênantes peut-être, le cas échéant, pour elles-mêmes, mais infiniment plus gênantes pour leur ennemie. Le concours des neutres leur était précieux; il limitait les moyens d'action de leur adversaire, et, pour peu que la querelle s'envenimât, leur présageait de nouveaux alliés.

165. — La déclaration de la Russie « sur les principes de la neutralité armée, aux cours de Londres, de Versailles et de Madrid, communiquée aux Puissances neutres », est datée du 28 février 1780. Elle porte dans son article 4 : « Que, pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, un danger évident d'entrer (1). »

---

(1) De Martens, *Recueil de traités*, t. III, p. 158.

C'était condamner, non seulement les blocus fictifs, mais encore les blocus par croisière que l'Angleterre avait toujours considérés comme blocus effectifs. La double condition mise à la reconnaissance d'un blocus comme effectif rendait la charge lourde au belligérant. Le contraindre à faire stationner des navires devant le port bloqué, à les maintenir assez près pour rendre l'accès de ce port dangereux aux neutres, c'était l'obliger à immobiliser, pour chaque blocus, une fraction importante de ses forces, c'était le mettre hors d'état de bloquer toutes les côtes ou même une notable étendue du littoral de ses ennemis. L'Angleterre refusa d'accepter les termes de la déclaration russe; ces termes, disait-elle, étaient en contradiction avec les usages des nations, avec le droit des gens consacré par le temps et la tradition ; si elle consentit à modérer, par des instructions secrètes, l'ardeur de ses croiseurs et de ses corsaires, elle maintint formellement ses principes; elle affirma son droit d'établir des blocus par croisière.

Le blocus par croisière n'exige ni le stationnement des navires près des lieux bloqués, ni même leur proximité ; il suppose simplement une surveillance plus ou moins étroite, plus ou moins intermittente, selon les circonstances dont le belligérant qui l'établit se réserve l'appréciation. Avec lui, un nombre beaucoup moindre de vaisseaux peut bloquer une étendue beaucoup plus considérable de côtes. Il rend au belligérant la charge plus légère. Il diminue pour les neutres, tentés de le méconnaître, le danger près des ports, mais il accroît singulièrement le péril en pleine mer. Il a, en effet, pour corollaire nécessaire l'exercice du droit de capture, non seulement aux abords

des lieux bloqués, mais durant tout le cours du voyage dont un port bloqué est le but ou le point de départ.

Les cours du nord (Danemark, Suède, Prusse), ainsi que les Etats généraux des Provinces-Unies, la France et l'Espagne, avaient adhéré à la formule russe du 28 février 1780. Les termes de cette formule ne se retrouvent plus en entier dans les actes d'accession de l'empereur (9 octobre 1781) (1), du Portugal (13 juillet 1782) (2), des Deux-Siciles (10 février 1783) (3). Ces actes sont atténués au point de devenir acceptables pour l'Angleterre ; ils n'exigent plus que les navires chargés du blocus soient « arrêtés et suffisamment proches » ; ils se contentent de « vaisseaux suffisamment proches » pour créer un danger évident d'entrer. Une interprétation un peu large de la condition de proximité suffisait à y comprendre les blocus par croisière.

166. — La première ligue de neutralité armée fut une manifestation utile, mais elle fut un essai plus qu'une réforme, une œuvre de politique et de circonstance plutôt que le point de départ d'un nouveau droit. Elle n'en a pas moins une grande importance : elle a jeté dans le monde une formule nouvelle qui, tout exagérée qu'elle fût, devait, à la longue, préparer l'opinion et les gouvernements à réprouver plus énergiquement les blocus fictifs ; elle a montré aux neutres la voie à suivre pour imposer le respect de leurs intérêts et le souci de leurs droits aux belligérants tentés de les méconnaître. Impuissante à modifier les principes de l'Angleterre, elle fut assez forte pour en mo-

(1) De Martens, t. III, p. 257.
(2) De Martens, t. III, p. 263.
(3) De Martens, t. III, p. 267.

dérer l'application. C'était déjà un résultat appréciable; la leçon ne devait pas être perdue.

167. — Dans la tourmente révolutionnaire, la Russie oublia complètement les droits qu'elle avait reconnus aux neutres le jour où elle s'était mise à leur tête. La violence des passions et la grandeur de l'enjeu firent considérer tous les moyens comme légitimes contre la France. Contre une puissance qui menaçait tous les trônes, tous les rois devaient se liguer. Ceux qui préféraient s'abstenir perdaient droit au respect. Complice de la révolution, leur neutralité devenait criminelle; elle ne pouvait prétendre à tenir en échec les droits des princes belligérants. Seul, le Danemark voulut rester fidèle aux principes de 1780 ; seul, il était trop faible pour les faire valoir à l'encontre de l'Europe coalisée. Mais quand, après l'orage, une éclaircie parut, quand, la coalition dissoute, les partenaires fatigués de la lutte firent défaut à l'Angleterre, les procédés dont ils avaient usé de concert avec elle leur redevinrent odieux, parce qu'ils en sentirent de nouveau tout le poids.

La ligue de neutralité armée se reforma en 1800, du moins entre les puissances riveraines de la Baltique (Conventions de Saint-Pétersbourg du 4/16 décembre 1800 entre la Russie et la Suède (1), la Russie et le Danemark (2), et convention du 6/18 décembre entre la Russie et la Prusse) (3). La formule de 1800 fut même plus stricte que celle de 1780: elle subordonnait l'effectivité du blocus à la double condition posée vingt ans auparavant; elle stipu-

(1) De Martens, t. VII, p. 172.
(2) *Ibid.*, p. 181.
(3) *Ibid.*, p. 188.

lait, en outre, que le blocus effectif ne pouvait lier les neutres qu'autant que ceux-ci en avaient eu connaissance par un avis spécialement donné à chaque navire, sur les lieux mêmes, par les soins de l'escadre de blocus. Elle condamnait donc deux fois les blocus par croisière. « Que, pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, portait son article 3, § 3, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés *et* suffisamment proches, un danger évident d'entrer et que tout bâtiment naviguant vers un port bloqué ne pourra être regardé d'avoir contrevenu à la présente convention que lorsqu'après avoir été averti, par le commandant du blocus, de l'état du port, il tâchera d'y pénétrer en employant la force ou la ruse (1).»

168. — La Convention du 5/17 juin 1801. — La seconde ligue de neutralité armée fut une manifestation plus éphémère encore que la première. La mort de Paul Ier fournit à l'Angleterre l'occasion de ressaisir la Russie. Dès le 5/17 juin 1801, six mois après les conventions faites pour la tenir en échec, les deux puissances signaient une convention maritime qui laissait de nouveau à l'Angleterre toute latitude pour pratiquer les blocus par croisière : « Que, pour déterminer, disait cette convention, ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés *ou* suffisamment proches, un danger évident d'entrer (2). » Peu après, le Danemark et la Suède accédaient à cette convention ; ils ratifiaient ainsi la destruction de l'œuvre que la défection de la Russie ne leur per-

(1) De Martens, t. VII, p. 191.
(2) *Ibid.*, p. 260.

mettait plus de soutenir. La substitution d'une conjonction à une autre, de *ou* à *et*, enlevait à l'effectivité tout caractère gênant pour les belligérants ; de la nécessité d'une notification spéciale sur la ligne de blocus, il n'était plus question.

La Grande-Bretagne pouvait de nouveau se donner libre carrière dans l'application de ses principes. Elle n'y manqua pas. L'acharnement de sa lutte contre Napoléon la devait pousser à l'extrême ; dans l'Europe en armes et en guerres continuelles, les neutres devaient être sacrifiés. Leur situation est toujours d'autant plus précaire, d'autant plus périlleuse que les conflits sont, autour d'eux, plus étendus, que les passions sont plus déchaînées et les intérêts, plus surexcités. La force des neutres est le frein le plus salutaire pour les belligérants. Quand les belligérants sont légion, quand les neutres ne sont qu'exception, leur faiblesse offre aux parties en lutte trop de tentations de se combattre à leurs dépens.

169. — La période napoléonienne vit revivre et exagérer tous les abus, tous les excès dont le droit de blocus peut être l'occasion. Le blocus pratiqué ou, plus exactement, allégué sans souci des droits des neutres, ne fut qu'un prétexte pour interdire à ceux-ci toute relation commerciale avec l'ennemi. La guerre entre la France et l'Angleterre est une guerre commerciale ; ce sont ses intérêts commerciaux qui y ont engagé la Grande-Bretagne ; c'est en frappant ses intérêts commerciaux que Napoléon espère lui imposer la paix. Mais comme les flottes françaises ont été vaincues, comme l'empire de la mer appartient aux escadres britanniques, l'empereur, à qui la force manque désormais sur mer, cherche à y suppléer en

fermant les ports du continent aux navires britanniques, en interdisant aux navires des Etats continentaux de se rendre dans les ports anglais. Que l'Angleterre, maîtresse des mers ne puisse, nulle part, faire aborder ses vaisseaux, et sa suprématie maritime devient illusoire; qu'elle ne puisse voir dans ses ports aucun navire neutre, et c'en est fait de sa puissance commerciale. Que lui servirait de commander les routes le jour où, toute communication avec leurs points d'aboutissement lui étant interdite, elle se trouverait condamnée à un isolement fatal ?

Le blocus à distance, fictif assurément, puisqu'aucune flotte ne le peut soutenir, sera efficace, si tous les États consentent à le mettre en vigueur. Mais, en réalité, pour le succès du système, il faut qu'il n'y ait plus de neutres; tout Etat qui se prêtera à l'exécution des conceptions de Napoléon agira en ennemi de la Grande-Bretagne et sera, par elle, traité en ennemi.

170. — Le blocus continental. — Le 26 mars 1806, le roi de Prusse, en exécution d'une convention passée avec Napoléon, fermait aux navires et au commerce britanniques les ports et les fleuves de la mer du Nord (1). Le 16 mai 1806, l'Angleterre répondait en mettant en état de blocus « les côtes, rivières et ports à commencer par la rivière de l'Elbe jusqu'au port de Brest inclusivement (2) ». Ce n'était pas un blocus absolu de tout le littoral visé ; seul, l'espace compris entre Ostende et l'embouchure de la Seine était soumis « au blocus le plus strict »; ailleurs, les navires neutres étaient admis à entrer et à sortir à la condition d'être chargés de marchandises neutres, de n'avoir

(1) De Martens, *Nouveau recueil de traités*, t. I, p. 435.
(2) *Ibid.*, p. 436.

point de contrebande de guerre, de n'être point en provenance ou à destination de ports « appartenant ou étant en possession d'un des ennemis de S. M. britannique ».

Les Anglais ont toujours considéré le blocus de 1806 comme un blocus effectif; malgré l'étendue du littoral bloqué, leurs vaisseaux apparaissaient, à leur avis, assez souvent près des rivages de France pour rendre l'accès des ports français dangereux aux neutres; cela suffisait pour rendre un tel blocus conforme à leurs traditions, aux usages qu'ils tenaient pour reconnus par le droit international. Napoléon en jugea autrement; il en prit prétexte pour accuser l'Angleterre de violer « le droit des gens suivi universellement par tous les peuples policés », et pour se dire fondé à méconnaître à son tour des règles plus gênantes pour lui que pour son ennemie. Le décret de Berlin du 21 novembre 1806 inaugura le système du blocus continental; les îles Britanniques étaient déclarées en état de blocus (1); tout commerce et toute correspondance avec

(1) Nous croyons utile de donner ici le texte de ce décret dont l'esprit général est très connu, dont les dispositions précises le sont moins et dont les considérants, souvent inexacts, sont, en tout cas, curieux:

« Napoléon... considérant :

1° Que l'Angleterre n'admet point le droit des gens suivi universellement par tous les peuples policés ;

2° Qu'elle répute ennemi tout individu appartenant à l'Etat ennemi et fait, en conséquence, prisonniers de guerre non seulement les équipages des vaisseaux armés en guerre, mais encore, les équipages des vaisseaux de commerce et des navires marchands, et même les facteurs de commerce et les négociants qui voyagent pour les affaires de leur négoce ;

3° Qu'elle étend aux bâtiments et marchandises du commerce et aux propriétés des particuliers le droit de conquête, qui ne peut s'appliquer qu'à ce qui appartient à l'Etat ennemi ;

4° Qu'elle étend aux villes et aux ports de commerce non fortifiés,

elles étaient interdits, tous les ports de l'empire étaient fermés aux vaisseaux qui seraient allés en Angleterre, aux marchandises qui proviendraient des manufactures anglaises.

L'Angleterre riposta par l'ordre en conseil du 7 janvier 1807: «... Vu que le gouvernement français, y lit-on, a ré-

---

aux havres et aux embouchures des rivières le droit de blocus, qui, d'après la raison et l'usage de tous les peuples policés, n'est applicable qu'aux places fortes;

Qu'elle déclare bloquées les places devant lesquelles elle n'a pas même un seul bâtiment de guerre, quoiqu'une place ne soit bloquée que quand elle est tellement investie, qu'on ne puisse tenter de s'en approcher sans un danger imminent;

Qu'elle déclare même en état de blocus des lieux que toutes ses forces réunies seraient incapables de bloquer, des côtes entières et tout un empire ;

5° Que cet abus monstrueux du droit de blocus n'a d'autre but que d'empêcher les communications entre les peuples et d'élever le commerce et l'industrie de l'Angleterre sur la ruine de l'industrie et du commerce du continent;

6° Que, tel étant le but évident de l'Angleterre, quiconque fait sur le continent le commmerce des marchandises anglaises favorise par là ses desseins et s'en rend le complice;

7° Que cette conduite de l'Angleterre, digne en tout des premiers âges de la barbarie, a profité à cette puissance au détriment de toutes les autres ;

8° Qu'il est de droit naturel d'opposer à l'ennemi les armes dont il se sert et de le combattre de la même manière qu'il combat lorsqu'il méconnaît toutes les idées de justice et tous les sentiments libéraux, résultat de la civilisation parmi les hommes;

Nous avons résolu d'appliquer à l'Angleterre des usages qu'elle a consacrés dans sa législation maritime.

Les dispositions du présent décret seront constamment considérées comme principe fondamental de l'Empire jusqu'à ce que l'Angleterre ait reconnu que le droit de la guerre est un et le même sur terre que sur mer ; qu'il ne peut s'étendre ni aux propriétés privées, quelles qu'elles soient, ni à la personne des individus étrangers à la profession des ar-

solu aussi de déclarer tous les États de S. M. en état de blocus, dans un temps où les flottes de la France et de ses alliés sont enfermées dans leurs propres ports par la bravoure et par la discipline de la marine britannique ; et comme de pareilles entreprises de l'ennemi donnent à S. M. un droit irrécusable d'user de représailles..., il ne

mes, et que le droit de blocus doit être restreint aux places fortes réellement investies par des forces suffisantes.

Nous avons, en conséquence, décrété et décrétons ce qui suit :

Article 1er. — Les îles Britanniques sont déclarées en état de blocus.

Art. 2. — Tout commerce et toute correspondance avec les îles Britanniques sont interdits. En conséquence, les lettres ou paquets adressés ou en Angleterre ou à un Anglais, ou écrits en langue anglaise, n'auront pas cours aux postes et seront saisis.

Art. 3. — Tout individu sujet de l'Angleterre, de quelque état ou condition qu'il soit, qui sera trouvé dans les pays occupés par nos troupes ou par celles de nos alliés, sera fait prisonnier de guerre.

Art. 4. — Tout magasin, toute marchandise, toute propriété, de quelque nature qu'elle puisse être, appartenant à un sujet de l'Angleterre, sera déclaré de bonne prise.

Art. 5. — Le commerce des marchandises anglaises est défendu, et toute marchandise appartenant à l'Angleterre, ou provenant de ses fabriques ou de ses colonies, est de bonne prise.

Art. 6. — La moitié du produit de la confiscation des marchandises et propriétés déclarées de bonne prise par les articles précédents sera employée à indemniser les négociants des pertes qu'ils ont éprouvées par la prise des bâtiments de commerce qui ont été enlevés par des croisières anglaises.

Art. 7. — Aucun bâtiment venant directement de l'Angleterre ou des colonies anglaises, ou y ayant été depuis la publication du présent décret ne sera reçu dans aucun port.

Art. 8. — Tout bâtiment qui, au moyen d'une fausse déclaration, contreviendrait à la disposition ci-dessus, sera saisi, et le navire et la cargaison seront confisqués comme s'ils étaient propriété anglaise.

Art. 9, 10 et 11 sans intérêt. V. Duvergier, *Collection des lois*, t. XV, p. 54 ; de Martens, *Nouveau recueil des traités*, t. I, p. 439 et suiv.

sera permis à aucun vaisseau de faire le commerce de l'un à l'autre des ports appartenant à la France ou à ses alliés, ou étant occupés par eux ou se trouvant sous leur influence au point que des navires britanniques n'y puissent commercer librement. Il est enjoint aux commandants des bâtiments de guerre et corsaires de S. M. d'avertir tous les vaisseaux neutres, sortant d'un pareil port et destinés pour un autre port semblable, de ne point poursuivre leur route ; et chacun de ces navires qui, après cet avertissement, ou au bout d'un terme raisonnable pour être informé des présents ordres de S. M., n'en sera pas moins surpris faisant voile pour sadite destination, sera amené avec sa cargaison et jugé de bonne prise (1). »

L'ordre en conseil du 7 janvier 1807 ne produisit pas l'effet désiré par l'Angleterre ; le décret de Berlin ne fut pas révoqué ; la Grande-Bretagne crut devoir aggraver ses représailles ; l'ordre en conseil du 11 novembre 1807 déclara que « tous les ports et places de France ou de ses alliés, ou de tout autre pays en guerre avec S. M., ainsi que tous les ports et places en Europe, dont le souverain, sans être en guerre avec S. M., a exclu le pavillon britannique, et tous les ports et places dans les colonies appartenant aux ennemis de S. M. seront soumis, à compter de ce moment, relativement au commerce et à la navigation, aux mêmes restrictions que s'ils étaient étroitement bloqués par les forces de mer de S. M. (2) » ; ce qui signifiait que tout navire en provenance ou à destination de ces ports était sujet à confiscation, s'il était, en cours de voyage, surpris par un croiseur ou corsaire britanni-

(1) De Martens, *Nouveau recueil de traités*, t. I, p. 444.
(2) *Ibid.*, p. 446.

que. L'ordre ajoutait que « le commerce en marchandises produites ou manufacturées par lesdits pays et colonies serait regardé comme illégal, et que tous les vaisseaux qui trafiqueraient avec ces pays ou colonies seraient pris ainsi que leurs chargements ». Toutefois, quelques restrictions à ces rigueurs étaient admises au profit de certains vaisseaux neutres, notamment de ceux qui se livraient au trafic direct entre les ports de la Grande-Bretagne et les places bloquées fictivement par cette puissance (1).

La réplique de Napoléon ne se fit pas attendre. Le 17 décembre 1807, le décret de Milan édictait que tout bâtiment qui aurait souffert la visite d'un vaisseau anglais ou se serait soumis à un voyage en Angleterre ou aurait payé une imposition quelconque au gouvernement anglais, serait, par ce seul fait, considéré comme dénationalisé, ayant perdu la garantie de son pavillon et étant devenu propriété anglaise, par suite passible de confiscation en quelque lieu qu'il fût pris. De même, tout navire en provenance ou à destination de pays soumis à la Grande-Bretagne ou occupés par les troupes anglaises serait considéré comme violant le blocus des îles Britanniques et comme tel sujet à confiscation durant tout le cours de son voyage (2).

(1) V. également ordre en conseil du 25 novembre 1807, de Martens, *Nouveau recueil*, t. I, p. 449.

(2) Art. 3 du décret. — Les îles Britanniques sont déclarées en état de blocus sur mer comme sur terre. Tout bâtiment, de quelque nation qu'il soit, quel que soit son chargement expédié des ports d'Angleterre ou des colonies anglaises, ou de pays occupés par les troupes anglaises, ou allant en Angleterre ou dans les colonies anglaises, ou dans des pays occupés par les troupes anglaises, est de bonne prise, comme contrevenant au présent décret ; il sera capturé par nos vaisseaux de guerre, ou par nos corsaires, et adjugé aux capteurs.

Art. 4. — Ces mesures, qui ne sont qu'une juste réciprocité pour le

171. — Le système du blocus fictif et du blocus général était ruineux pour les neutres; mis par chacun des deux puissants adversaires en demeure de ne pas commercer avec l'autre, aucun de ceux qui entretenaient avec l'un ou l'autre des relations suivies ne pouvait, sans souffrir d'énormes pertes, éviter de prendre parti et de se mêler à la guerre. La lutte devint générale en Europe; les États-Unis d'Amérique, se révoltant à leur tour contre les entraves qu'opposaient à leur trafic les ordres en conseil anglais, entrèrent en guerre avec la Grande-Bretagne (1).

Les conséquences mêmes du système avaient démontré son incompatibilité avec l'état de neutralité; le blocus fictif était définitivement condamné. Les auteurs anglais ont soin d'ailleurs de ne point présenter les ordres en conseil de 1807 comme des applications normales du droit de blocus, mais de les défendre seulement à titre de justes représailles contre les dispositions exorbitantes du décret de Berlin.

172. — Aucune objection ne devait être faite, en 1856, à

système barbare adopté par le gouvernement anglais, qui assimile sa législation à celle d'Alger, cesseront d'avoir leur effet pour toutes les nations qui sauraient obliger le gouvernement anglais à respecter leur pavillon. Elles continueront d'être en vigueur pendant tout le temps que ce gouvernement ne reviendra pas aux principes du droit des gens, qui règle les relations des Etats civilisés dans l'état de guerre; les dispositions du présent décret seront abrogées et nulles par le fait dès que le gouvernement anglais sera revenu aux principes du droit des gens qui sont aussi ceux de la justice et de l'honneur. Duvergier, *Collection des lois*, t. XVI, p. 201; de Martens, *Nouveau recueil de traités*, t. I, p. 452.

(1) Napoléon, désireux de se ménager les sympathies américaines et de voir les États-Unis se déclarer contre l'Angleterre, avait révoqué à leur égard, le 28 avril 1811, les décrets de Berlin et de Milan. V. Fauchille, p. 103, note 1.

l'exigence de l'effectivité comme condition de validité des blocus.

On a pris soin seulement de ne pas trop préciser ce qu'il faut entendre par blocus effectif, et cette précaution était sans doute la condition nécessaire de l'entente. « Les blocus, pour être obligatoires, porte l'art. 4 de la Déclaration, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi. »

On peut interpréter de diverses façons les expressions « force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi », et on les interprète, en effet, fort différemment en France et en Angleterre. La formule, en outre, est muette tant sur la condition de notoriété requise pour rendre le blocus obligatoire que sur les effets des blocus à l'égard des neutres. Il s'ensuit que, bien qu'ayant signé le même acte, la France et l'Angleterre professent des doctrines divergentes et parfois opposées tant sur les conditions que sur les conséquences du blocus. L'une et l'autre admettent sans doute qu'un blocus doit être effectif et qu'il doit être notifié ; mais elles n'entendent de la même manière ni l'obligation de le rendre effectif ni le devoir de le notifier ; l'une et l'autre admettent que le blocus interdit aux neutres d'entrer dans les places bloquées ou d'en sortir, mais elles ne donnent pas la même portée à cette interdiction.

§ 3. — *Conditions de validité du blocus.*

173. — **Effectivité. Système français.** — La pratique et la doctrine françaises comprennent la condition d'effectivité d'une manière très stricte. La raison en est dans la concep-

tion qu'on se fait en France du blocus. On le considère comme une opération de guerre, s'imposant à ce seul titre au respect des neutres. On prescrit à ceux-ci de ne pas franchir les lignes effectivement gardées par des forces navales ; on ne se croit pas en droit de leur prescrire davantage.

Les auteurs expriment volontiers le regret que la Déclaration de 1856 n'ait pas accueilli la formule des ligues de neutralité armée, qu'elle n'ait point subordonné l'effectivité du blocus à la présence de navires « arrêtés et suffisamment proches » des lieux bloqués. L'un de ceux qui ont le plus approfondi l'étude du blocus estime même qu'un blocus effectif suppose une double escadre ou du moins une escadre divisée en deux fractions : l'une comprenant des navires en station, éloignés l'un de l'autre à distance moindre que la double portée de canon, afin que nul vaisseau ne puisse franchir leur ligne d'investissement sans s'exposer à leur vue et au feu de leurs pièces ; l'autre mobile, ayant pour mission d'avertir les bâtiments neutres de l'existence du blocus et de poursuivre ceux qui, au mépris de l'avertissement, tenteraient de forcer le passage (1).

Ce sont là les conditions du blocus idéal ; par cela même qu'elles immobiliseraient, devant chaque port bloqué, des forces considérables, elles rendraient les blocus rares et seraient ainsi extrêmement favorables aux neutres. Il est douteux que la pratique s'y conforme ; jusqu'ici, il est vrai, au moins depuis 1815, le gouvernement français n'a prétendu établir de blocus qu'au moyen de vaisseaux envoyés en nombre suffisant et maintenus en permanence devant

(1) Fauchille, p. 128 et suiv.

les lieux bloqués ; la règle qu'il s'impose de ne saisir, pour violation de blocus, que les navires dûment et spécialement avertis sur place de l'état de blocus, l'oblige d'ailleurs à entretenir constamment des vaisseaux dans les parages bloqués ; mais il ne s'est lié par aucune formule plus précise que celle de la Déclaration de Paris ; il reste maître de décider, selon les circonstances, ce qui doit « constituer une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi » ; il n'est obligé ni de laisser ses croiseurs à l'ancre, ni de fixer entre eux une distance toujours inférieure à la double portée de leurs pièces.

Aussi bien, doit-il se féliciter d'avoir conservé une certaine liberté d'action ; car les changements survenus dans les conditions de la guerre maritime, depuis le règne de la vapeur et l'invention des torpilles, ont rendu l'investissement plus difficile et l'immobilité plus dangereuse. Les manœuvres navales de l'Angleterre, en 1888, paraissent avoir démontré la nécessité, pour l'escadre de blocus, de modifier fréquemment la position de ses navires, de les éloïgner de temps à autre, pour donner aux équipages un repos indispensable (1). Les attaques toujours à redouter des torpilleurs de la défense obligent à une surveillance constante qui épuise les forces des hommes énervés par la menace d'un danger extrême et incessant. Les attaques de nuit sont les plus périlleuses ; il faut, pour les prévenir ou les déjouer, changer souvent de place, tromper par la mobilité du but les calculs de l'agresseur, projeter parfois en un point inattendu la lumière qui permettra de le surprendre, au besoin disparaître et le laisser s'épuiser à son

(1) V. divers articles sur ces manœuvres dans le *Times* d'août 1888, *passim*.

tour à des recherches vaines. A entendre de façon trop sévère les conditions de l'effectivité, on se rendrait tout blocus impossible, tandis qu'un adversaire moins scrupuleux n'hésiterait pas à y recourir en le pratiquant d'une manière moins onéreuse pour lui-même. Le gouvernement français, fidèle à ses traditions et à ses engagements, ne se dispenserait point, sans doute, de prendre les mesures voulues pour rendre l'accès du littoral bloqué réellement dangereux, mais il se garderait évidemment de prescrire à ses escadres une folle immobilité.

174. — Système anglais. — Pratique et doctrine anglaises s'accordent, aujourd'hui comme autrefois, à considérer le blocus par croisière comme un blocus effectif. Pour l'Angleterre, le blocus n'a jamais été autre chose que la justification de l'interdiction du commerce des neutres avec l'ennemi au moyen d'un déploiement de forces du belligérant devant les places spécialement frappées par cette interdiction. La prohibition de tous rapports avec l'ennemi est l'objet essentiel du blocus ; le déploiement de force n'en est que la condition gênante dont il convient de ne pas exagérer l'importance. Qu'il lui faille envoyer des vaisseaux pour affirmer le blocus, elle y consent puisqu'il est impossible d'imposer aux neutres une charge qui ne coûterait rien aux belligérants ; mais, du moment que le belligérant a fait des sacrifices et que les forces navales mises en mouvement créent un danger évident d'entrer ou de sortir, il suffit ; l'interdiction doit être respectée sans qu'il soit besoin d'entretenir en permanence une flotte en vue du port ou de la côte mis en interdit. « Les vaisseaux affectés au maintien du blocus, dit Lawrence, n'ont pas besoin d'être stationnés tout près du port qu'ils ferment... Tout ce qu'exige

le droit international, c'est que la tentative d'entrer ou de sortir expose à un danger manifeste et pressant (1). »

Les Anglais admettent facilement que le danger « soit manifeste et pressant » ; les précédents qu'ils citent et approuvent précisent le sens de la formule. Ils ont jugé effectif le blocus de l'Elbe à Brest, établi par l'ordre en conseil du 16 mai 1806. Durant la guerre de Crimée, un seul de leurs vaisseaux a suffi à bloquer le port de Riga ; ce vaisseau gardait, à cent vingt milles du port, la passe, large de trois milles, qui constitue la seule entrée navigable du golfe de Riga. Pendant la guerre de sécession américaine, ils ont considéré comme effectif le blocus ordonné par le cabinet de Washington ; or ce blocus s'étendait à 3.500 kilomètres de côtes, et le gouvernement fédéral n'eut pour le soutenir, au début, que 45 vaisseaux de guerre auxquels il adjoignit plus tard cinquante navires marchands « armés tant bien que mal (2) ».

La disposition des lieux, quelques mesures additionnelles d'obstruction, telles que la pose de torpilles, l'emploi de pierres ou de bâtiments coulés à fond dans les passes, permettent de se contenter d'un très petit nombre de navires pour rendre le « danger manifeste et pressant ». Que le blocus soit, en fait, fréquemment forcé, cela ne suffit pas à établir qu'il n'est pas effectif. « Ainsi, durant la guerre civile d'Amérique, le blocus de Charlestown était habituellement maintenu par quelques vaisseaux dont l'un se tenait devant la barre entre les deux principales passes d'accès, tandis que deux ou trois autres croisaient au dehors à une distance convenue. Cette quantité et cette dis-

(1) § 272, p. 582.
(2) Fauchille, p. 113.

position de force paraissent avoir été considérées par le gouvernement britannique comme amplement suffisantes pour créer le degré de risque nécessaire d'après l'opinion anglaise sur le droit international, quoique, grâce à la nature particulière de la côte, un grand nombre de vaisseaux aient réussi, durant tout le cours du blocus, à sortir du port ou à y entrer (1). »

175. — Avec cette manière d'entendre l'effectivité, le blocus est facilement établi, difficilement supprimé. Dans le système français, dès que les navires de blocus s'éloignent du port bloqué, il y a cessation ou du moins interruption du blocus ; les navires neutres sont libres d'entrer ou de sortir. Pour les Anglais, l'interruption ne compte point; elle ne confère aucun droit aux neutres. Et le blocus ne cesse point par le seul fait que les navires chargés de le maintenir ont dû fuir devant la tempête, ou se sont éloignés momentanément, soit pour donner la chasse à un forceur de blocus, soit pour toute autre cause temporaire. Il ne cesse que dans les cas suivants: le départ imposé par la victoire de l'ennemi ou par la crainte qu'inspire son approche, la négligence continue dans la surveillance des lieux bloqués, la partialité qui laisse systématiquement passer les uns tandis qu'elle interdit le passage aux autres (2).

176. — **II. Notoriété.** — Il va de soi que les neutres sont en droit de fréquenter un port qu'ils croient libre et sont autorisés à croire tel. Un blocus même effectif ne leur commande l'abstention qu'autant qu'ils sont avertis de son existence. L'entrée ou la sortie du port ne peut con-

(1) Hall, § 260, p. 726.

(2) V. au surplus *infrà*, n° 184.

stituer, de leur part, un acte hostile que s'ils sont prévenus de l'intention du belligérant d'y mettre obstacle. Personne ne conteste la nécessité de la *notoriété* pour rendre un blocus obligatoire. Mais la notoriété du blocus peut être entendue de diverses manières.

On distingue plusieurs sortes de notifications : la notification générale, faite par le gouvernement de l'État qui institue le blocus, notification faite habituellement par voie diplomatique aux gouvernements neutres, parfois par simple manifeste publié dans ses propres journaux ; la notification spéciale, adressée par les soins du commandant de l'escadre de blocus à chacun des vaisseaux neutres qui se présentent pour franchir les lignes d'investissement. Ces deux modes de notification s'adressent aux neutres qui seraient tentés d'entrer dans les ports bloqués.

Pour ceux qui se trouvent dans les lieux bloqués, et qui comptent en sortir, l'avertissement doit résulter d'une notification du blocus adressée par l'escadre bloquante aux autorités locales.

177. — Les diverses formes de notification ne sont pas également employées par tous les Etats dans les mêmes circonstances.

Les différences ne portent guère sur l'avertissement aux navires à l'ancre dans les ports bloqués. La notification aux autorités locales suffit pour que nul n'ignore l'état de blocus. La pratique internationale n'en parait pas exiger d'autres ; on cite cependant quelques traités, aux termes desquels la notification spéciale serait due même aux navires sortant du port (1), et un arrêt du Conseil d'Etat de

(1) Fauchille, p. 223.

France, du 17 juillet 1850, qui serait favorable à cette solution (1). Les instructions du ministre de la marine de France en 1870 étaient muettes à cet égard. La doctrine française est divisée; la majorité des auteurs jugent superflue la notification spéciale dont M. de Bœck estime l'usage préférable (2). Cette notification ne nous paraît utile que dans le cas où l'éloignement de l'escadre de blocus aurait donné de justes motifs de penser que le blocus se trouvait levé ou du moins interrompu. Les Anglais l'estiment en tout cas inutile.

178. — Si les doctrines françaises et anglaises s'accordent, sauf peut-être de très légères nuances, en ce qui concerne la notoriété du blocus pour tous les navires mouillés dans le port bloqué, elles sont tout à fait distinctes et souvent tout à fait contraires lorsqu'il s'agit des mesures requises pour porter un blocus à la connaissance des neutres qui seraient tentés de diriger leurs vaisseaux vers les lieux bloqués.

179. — **Système français.** — La France use à la fois de deux modes de notification. Lorsque le gouvernement français ordonne un blocus ou approuve un blocus institué par un chef d'escadre agissant de sa propre initiative, il le notifie par voie diplomatique aux puissances neutres.

Cette notification générale est plutôt un acte de courtoisie qu'une condition essentielle de la validité du blocus.

---

(1) Sirey, 1853, II, 95.

(2) N° 700, p. 667. « Nous convenons, dit cet auteur, qu'au cas de sortie la notification spéciale sera moins indispensable qu'au cas d'entrée ; mais l'escadre de blocus peut se tenir assez loin des côtes pour qu'on ne puisse savoir au juste si le blocus continue, sans se porter à proximité de la ligne de blocus : aussi nous paraît-il préférable de maintenir ici encore le principe de la notification spéciale. »

Elle a surtout pour but de faire connaître aux neutres le risque auquel ils s'exposeraient en envoyant leurs navires vers les lieux bloqués : risque de trouver l'accès barré, risque d'avoir fait un voyage inutile. Elle n'entraîne, en aucune façon, interdiction pour eux de diriger leurs vaisseaux vers les ports sous blocus. Le seul fait de franchir les lignes d'investissement constitue l'acte hostile. Faire voile vers un port bloqué n'est pas plus répréhensible que se mettre, sur terre, en route vers une place assiégée ; la tentative de passer au travers des forces assiégeantes est seule punissable ; l'espoir de trouver le siège levé est permis ; l'espoir de trouver le blocus terminé n'est pas interdit.

La notification générale permet aux neutres de prendre leurs précautions ; ils ajourneront la traversée, si la traversée n'a d'intérêt pour eux qu'à condition d'aboutir au port bloqué ; ils élèveront le prix du fret, ils ne garantiront pas l'arrivée à destination s'ils s'exposent à revenir, sans avoir atteint le but, au port de départ, ou bien encore ils conviendront de débarquer, au besoin, les marchandises dans un port libre plus ou moins voisin du port bloqué. Quelque parti qu'ils prennent, la notification générale les aura éclairés ; elle leur aura été utile, et c'est assez pour la justifier, sans cependant la rendre indispensable.

La notification nécessaire, celle à défaut de laquelle l'entrée au port bloqué demeure innocente, est la notification spéciale.

Cette notification spéciale doit être adressée à tout navire neutre qui se présente pour la première fois devant la ligne de blocus ; elle ne peut l'être que par un navire de l'escadre de blocus ; elle doit être donnée par écrit, être

inscrite sur les registres du bord, énoncer la date à laquelle elle est formulée, indiquer l'étendue des lieux compris dans le blocus. Sa nécessité et ses conditions supposent et complètent l'effectivité; elles dérivent de la notion française du blocus, simple opération de guerre, s'imposant à ce seul titre au respect des neutres, cessant de les lier dès que l'investissement disparait, devant toujours être annoncé parce qu'il est permis d'ignorer s'il dure encore, puisque les forces qui l'ont établi peuvent, à tout moment, l'abandonner de gré ou de force. Elles rendent la situation des neutres assurément très favorable; elles garantissent l'effectivité très réelle du blocus. La notification ne peut être fournie que par un navire affecté au blocus; il faut donc que le belligérant déploie des forces considérables et pour barrer et pour prévenir qu'il barre la route. La notification spéciale crée seule l'interdiction de passer; toute insuffisance des forces employées ou toute négligence de leur part rendra donc le blocus illusoire. Ainsi la charge résultant des blocus empêchera de les trop multiplier et de les trop étendre. Les difficultés de l'avertissement spécial permettront aux neutres de méconnaître, sans péril, les blocus qui ne seraient pas suffisamment surveillés. Il y a plus: les neutres, décidés à tenter, malgré tout, l'entrée, voient leurs chances de succès augmentées; leur premier essai n'entraîne, somme toute, aucun risque. Qu'ils cherchent à se glisser, grâce à la nuit, grâce au temps, grâce à toute circonstance favorable, sans être aperçus, entre les navires de l'escadre bloquante, le pis qui leur puisse arriver, s'ils sont surpris, c'est d'être avertis qu'ils ne doivent point recommencer. La capture n'est pas la

sanction de la première tentative infructueuse; elle ne peut être la conséquence que d'un deuxième échec.

180. — Système anglais. — Ici comme en toute matière, les Anglais se soucient moins de ménager les neutres que de soutenir les intérêts des belligérants. Aussi n'ont-ils garde de professer des principes aussi larges. Leur doctrine sur la notoriété du blocus est en parfaite harmonie avec leur doctrine sur l'effectivité et avec leur doctrine sur les effets du blocus. Elle dérive de leur conception du blocus : interdiction de tous rapports avec les places bloquées, justifiée, obligatoire pour tous, dès que l'Etat belligérant a fait des efforts et des frais suffisants pour appuyer ses prétentions. Un avertissement spécial n'est pas nécessaire pour rendre un navire coupable de violation de blocus; il faut, mais il suffit que ce navire ait connu ou pu connaître ou *dû* connaître l'existence du blocus. Les vaisseaux qui se trouvent dans un port bloqué peuvent et doivent toujours connaître le blocus par cela seul qu'il est établi. « Ceux qui sont dans un port bloqué sont toujours présumés avoir connaissance du blocus (1) » de quelque façon et par quelque autorité que ce blocus ait été institué.

181. — Si la sortie est toujours interdite sans qu'il soit besoin de notification spéciale, il n'en est pas de même de l'entrée. Les Anglais distinguent soigneusement, en ce qui concerne l'entrée, deux blocus différents par leur origine, leurs conditions et leurs effets : le blocus *de facto* institué par un commandant d'escadre agissant de son chef, et le blocus *de jure* ordonné et rendu public par le gouvernement. Le blocus *de facto* se transforme d'ailleurs

(1) Lawrence, § 272, p. 586.

en blocus *de jure* dès qu'il a reçu approbation et publicité du gouvernement qui le ratifie.

182.—Blocus « de facto ».—Le blocus *de facto* doit produire ses effets dès l'instant où il commence, mais il ne peut les produire qu'à l'encontre de ceux qui le connaissent, et les neutres ne le peuvent connaître que s'ils en sont spécialement avertis; la notification spéciale est donc nécessaire. Le commandant de l'escadre de blocus doit aviser les vaisseaux neutres qui se présentent devant le port interdit; il ne peut leur faire grief de paraître, mais seulement de mépriser l'avis donné. Toutefois ce n'est qu'au début du blocus que les neutres sont en droit de l'ignorer; leur ignorance ne les couvre qu'autant qu'elle est inévitable, et la notification spéciale cesse d'être nécessaire dès qu'ils ont pu et dû connaître les dispositions prises, c'est-à-dire dès que l'existence du blocus a acquis une notoriété telle qu'elle ne pouvait manquer de parvenir jusqu'à eux. Sans doute il serait plus prudent, pour éviter toute contestation, de faire, pendant un certain temps, cette notification à tout navire arrivant devant les lieux bloqués, mais la capture pourra être légitime sans notification préalable si la durée du blocus, le nombre de vaisseaux pris, la difficulté connue des communications avec la place bloquée, le lieu même d'où vient le navire enlèvent toute vraisemblance ou toute excuse à l'ignorance alléguée. « Le droit international, dit Lawrence, requiert la connaissance du blocus comme une condition nécessaire de la condamnation. Mais il ne pose pas de conditions plus précises quant à la manière dont la connaissance en question doit être acquise. Si un Etat préfère ignorer (comme la France) tous les modes de connaissance à l'exception d'un seul, il doit permettre sou-

vent aux forceurs de blocus de s'éloigner tranquillement. Avec les facilités présentes de communications, la vérité quant à la continuation de l'existence d'un blocus doit être connue dans quatre-vingt-dix-neuf cas sur cent par tout le monde civilisé, et dans le cas unique où l'ignorance est permise, la pratique anglaise en admet la preuve (1). » Seulement, lorsqu'il s'agit d'un blocus *de facto*, c'est au capteur qu'incombe la charge de prouver que le neutre saisi avait connaissance du blocus. Le moyen le plus facile de faire cette preuve est d'invoquer une notification inscrite sur les papiers de bord du navire. A défaut de cette notification, il ne pourra invoquer que des présomptions discutables ; mais la notoriété bien établie du blocus mettra le capitaine du navire capturé dans l'obligation délicate d'établir l'inexactitude des présomptions, la réalité et la juste cause de son ignorance.

183. — Blocus « de jure ». — Le blocus *de facto* n'a qu'un caractère accidentel et provisoire. Institué par un chef d'escadre agissant de sa propre initiative dans des pays lointains où il ne peut provoquer les ordres de son gouvernement, ce blocus est commandé par des intérêts stratégiques purement temporaires et cesse bientôt avec les circonstances qui l'ont fait naître, ou bien il reçoit l'approbation du gouvernement britannique et se transforme dès lors en blocus *de jure*.

Le bloous *de jure* est le blocus normal, le blocus de droit commun, celui qui produit le maximum d'effets et impose aux neutres le maximum de respect.

Le blocus *de jure* est celui dont l'établissement ou le

(1) § 278, p. 587.

maintien, ordonné par le gouvernement, est l'objet d'une notification générale adressée aux Etats neutres. Ce blocus, porté à la connaissance des puissances neutres, oblige à cesser toutes relations avec les lieux bloqués ; il ne vaut, il est vrai, qu'autant qu'il est effectivement soutenu par des forces suffisantes pour rendre dangereux l'accès des places bloquées, mais il présume l'existence de ces forces, et ce serait au neutre alléguant sa nullité à faire, devant les cours de prises du capteur, la preuve fort difficile qu'il n'était pas effectif.

La notification générale en forme l'élément essentiel. Elle établit la présomption de connaissance du blocus. Elle met, en effet, les gouvernements neutres en mesure de prévenir leurs sujets ; elle donne au belligérant le droit de considérer tous les neutres comme suffisamment avertis.

Il s'ensuit que la notification générale dispense de toute notification spéciale. Il est inutile d'aviser du blocus un navire qui ne peut ni ne doit l'ignorer ; il est dangereux de le laisser approcher d'une place bloquée sous prétexte de chercher des informations qu'il est tenu de posséder.

La notification spéciale ne saurait être requise que dans les cas assez limités où le navire paraissant sur les lignes de blocus n'aurait pu avoir connaissance de la notification générale. Le fait ne peut se produire que dans les premiers temps du blocus ; il suppose que le navire s'est mis en route avant que la notification générale fût parvenue au gouvernement de l'Etat où il se trouvait, ou du moins qu'il a appareillé trop tôt pour que la notification faite à ce gouvernement ait eu le temps d'être publiée par les autorités locales ; il suppose de plus que le navire n'a, en cours de route, fait relâche à aucun port où la notification

générale était notoire, qu'il n'a pas rencontré en mer de croiseur pour l'instruire de l'existence du blocus. En résumé, la notification spéciale n'est due qu'autant que le capitaine du navire arrêté n'a pas eu connaissance de la notification générale et n'est pas en faute d'avoir ignoré cette notification.

184. — La notification générale, avons-nous dit, ne dispense pas le blocus de demeurer effectif ; toutefois, par les présomptions qu'elle crée, elle réagit sur la condition d'effectivité pour la rendre, somme toute, moins rigoureuse.

Lorsqu'il s'agit d'un blocus *de facto*, la doctrine anglaise ne paraît pas unanime quant aux circonstances qui en impliquent cessation. Les uns, d'accord avec le *Manuel des prises* (1), paraissent appliquer les mêmes règles à tous

(1) N° 112, p. 30 : « Le blocus cesse d'exister si les vaisseaux affectés au blocus : 1° abandonnent leurs positions, à moins que l'abandon soit purement temporaire ou causé par le mauvais temps. » Hall pense qu'il faut apprécier, selon les circonstances, si le blocus est levé ou non. Dans le cas « où, le blocus étant effectif et connu, un vaisseau entre grâce à l'absence momentanée d'un navire affecté au blocus, non seulement si cette absence est due au temps, mais même si elle a pour cause la poursuite d'une prise, le blocus n'est pas levé, et l'essai de profiter d'une telle absence est considéré comme une tentative de rupture du blocus. D'autre part, le blocus cesse si les forces ennemies réussissent, ne serait-ce que pour peu de temps, à chasser l'escadre chargée de le maintenir, ou si les vaisseaux du blocus en sont distraits pour un autre emploi ; et si une prise est poursuivie si loin des lignes de blocus qu'un vaisseau neutre, en arrivant près du port, puisse de bonne foi croire le blocus abandonné, celui-ci peut être considéré tout au moins comme assez altéré pour que le neutre essayant ainsi d'entrer soit relevé de la peine naturellement attachée à son entreprise. » § 260, p. 727. — « Un blocus, dit Phillimore, t. III, n° 294, p. 484, doit être considéré comme légalement existant, quoique les vents chassent à l'occasion l'escadre de blocus. Cette circonstance produit un changement acci-

les blocus et considérer comme dépourvu de conséquences l'abandon de leurs positions par les vaisseaux affectés au blocus, si cet abandon est purement temporaire ou imputable au mauvais temps. Lawrence au contraire oppose le blocus *de facto* au blocus *de jure*. A défaut de notification générale, dit-il, « la fin du fait », c'est-à-dire la cessation de la présence des navires qui rendent le blocus effectif, « met fin à ses conséquences juridiques. Mais, si une notification diplomatique a été envoyée aux gouvernements neutres, l'éloignement momentané des navires du blocus pour donner la chasse à un ennemi ou pour fuir une tempête, ou pour tout autre objet temporaire, ne saurait ouvrir l'accès du port. Celui-ci reste légalement fermé, et les vaisseaux qui y entrent ou en sortent sont sujets à capture et condamnation pour violation de blocus. Un blocus par notification est présumé continuer jusqu'à ce que sa cessation ait été notifiée, à moins que les bloqueurs n'aient été chassés par l'ennemi, cas auquel le blocus est levé, et une nouvelle notification est requise, s'il est ensuite rétabli (1). »

Le blocus *de jure* acquiert donc, par la vertu de la notification générale, un caractère de permanence et une soli-

---

dentel auquel tout blocus est sujet, mais elle ne suspend pas, elle fait encore moins cesser le blocus. » — V. également Travers Twiss, t. II, n° 103, p. 189 : « L'absence accidentelle d'une escadre de blocus de sa marche de croisière par suite de gros temps n'a jamais été jugée comme entraînant une interruption légale d'un blocus effectif. » — Le même auteur cite, p. 190, l'opinion de sir W. Grant, « que l'absence de leur stationnement des navires employés à un blocus, pendant qu'ils sont occupés à faire la chasse à des bâtiments suspects, n'est pas une interruption du blocus. »

(1) § 273, p. 590.

dité plus incontestés ; il résiste toujours à des circonstances qui suffisent, dans certaine opinion, à ébranler, à détruire le blocus *de facto ;* s'il ne survit point, par le seul effet de la notification générale, aux causes de cessation de tout blocus, victoire de l'ennemi, abandon des positions, négligence, partialité dans l'exécution, une seule de ces causes, le succès de l'ennemi, a, par elle seule, puissance suffisante pour en détruire tous les effets ; les autres imposent au gouvernement qui a notifié le blocus le devoir d'en notifier la cessation ; mais, tant que cette seconde notification n'a pas été faite, les présomptions attachées à la première subsistent ; les places visées par celle-ci sont présumées bloquées, les navires neutres qui s'y dirigent sont présumés avertis, et si, capturés en cours de route, ils prétendent être relâchés parce que le blocus a cessé, c'est à eux d'en démontrer la levée, de prouver que les présomptions résultant de la notification générale sont démenties par les faits. Cette obligation de preuve leur impose une lourde charge ; elle prolonge, à leur encontre, les effets du blocus par notification, sinon quand le blocus a notoirement disparu, au moins lorsqu'il est devenu simplement contestable (1). »

(1) « Lorsque le fait cesse, dit Phillimore (autrement, cependant, que par accident ou par changement de vents), le blocus *de facto* prend immédiatement fin ; mais, lorsque le fait est accompagné d'une notification publique adressée par le gouvernement du pays belligérant aux gouvernements neutres, *primâ facie*, le blocus doit être supposé exister jusqu'à ce qu'il ait été publiquement abrogé. C'est le devoir du pays belligérant qui a notifié le blocus d'en notifier de la même manière et immédiatement la cessation. Permettre que le fait cesse et appliquer encore les conséquences de la notification à une époque éloignée serait une fraude à l'égard des nations neutres. On ne peut dire, à la vérité, qu'un blocus de ce genre ne puisse jamais expirer *de facto*, mais

§ 4. — *Effets du blocus.*

185. — Divergences des systèmes français et anglais. — Sur les effets du blocus comme sur ses conditions, les doctrines anglaises sont beaucoup plus rudes pour les neutres que les doctrines françaises.

Ces effets découlent de la conception même que, de part et d'autre, l'on se fait du blocus. Puisque, dans les idées françaises, le blocus n'est qu'une opération de guerre et ne mérite qu'à ce titre le respect des neutres, il ne peut avoir d'autre effet que d'interdire aux neutres le passage à travers les lignes d'investissement tracées par les forces militaires. La violation du blocus ne commence qu'au moment où le navire dûment averti par l'escadre du blocus prétend passer au mépris de l'avis donné et des dispositions prises.

---

une telle conduite ne saurait être facilement présumée contre aucune nation. Et jusqu'à ce que pareille hypothèse soit clairement établie, c'est le devoir de la cour des prises de maintenir qu'un blocus par notification doit, *primâ-facie*, être présumé continuer jusqu'à ce que la notification soit révoquée. » T. III, n° 290, p. 476. — « C'est assurément, dit à son tour Hall, § 261, p. 731, le devoir d'un État belligérant qui a formellement notifié le commencement du blocus de donner une égale et immédiate publicité à sa cessation, mais un vaisseau à destination ou approchant d'un port n'est pas sujet à confiscation durant le temps compris entre la cessation réelle du blocus et la notification publique de sa levée. Si un vaisseau est capturé en de telles circonstances, l'effet extrême mais encore légitime de la notification est que le neutre, qui est probablement parti avec l'intention de violer le blocus et dont l'aventure est depuis lors devenue innocente par suite d'événements où il n'a aucune part, est tenu de prouver l'existence de l'état de fait qui affranchit sa propriété des peines auxquelles il est *primâ facie* exposé. La présomption de la cour sera qu'un blocus régulièrement notifié continue d'exister jusqu'à preuve du contraire. Dans le cas d'un blocus *de facto*, la charge de la preuve incombe toujours au capteur. »

La manière dont la France entend la notification ne permet pas d'ailleurs au blocus d'avoir d'autre effet. Puisque tout navire neutre arrivant près des lieux bloqués doit être spécialement averti du blocus, c'est que nulle faute ne lui peut être imputée tant qu'il n'a pas reçu cet avertissement; c'est que le blocus ne lui impose nulle obligation en dehors des parages bloqués.

186. — Le système anglais est contraire, parce que le blocus y est autrement compris. Ce n'est pas une simple opération de guerre comme le siège d'une forteresse sur terre ; c'est un mode d'interdiction de tout commerce des neutres avec les belligérants, proportionnée à la puissance des forces navales mises en action pour l'affirmer, limitée par les bornes mêmes de cette puissance.

Il en résulte que le passage à travers les lignes du blocus n'est pas seul prohibé. Tout voyage entrepris, au mépris de l'interdiction justifiée, soit pour aborder aux lieux bloqués, soit pour en sortir, constitue une violation de blocus, un acte hostile, une infraction continue à laquelle la fin de l'entreprise, c'est-à-dire le retour accompli, met seul un terme.

Il est nécessaire toutefois, pour bien préciser les caractères de l'infraction, d'examiner successivement diverses hypothèses et de distinguer les cas de violation de blocus par sortie *(outwards)* et les cas de violation par entrée *(inwards)*.

187. — **Violation par sortie. Le droit de suite.** — Le blocus notifié, autant que possible, par les soins du commandant militaire qui l'établit, aux autorités locales des lieux bloqués, s'impose au respect des navires ancrés dans les ports mis sous blocus. Il ne s'ensuit pas toutefois que

les navires neutres demeurent immobilisés jusqu'à la levée du blocus. « Il serait évidemment injuste, dit Hall (1), d'enfermer dans une commune prison le neutre inoffensif avec le belligérant. » Le neutre entré lorsque le port était libre a le droit de sortir. Le blocus ne doit point avoir d'effet rétroactif contre lui. Si ses opérations doivent cesser du jour où les relations commerciales avec l'extérieur sont rompues par les forces navales de l'ennemi, ce qu'il avait fait auparavant lui doit rester acquis.

Les doctrines anglaises sont ici presque aussi libérales que les doctrines françaises ; une nuance cependant les en sépare. Elles admettent bien qu'un délai, variable selon les circonstances, doit être accordé aux navires neutres pour quitter le port (2) soit sur lest, soit même avec une cargaison ; mais, tandis que la pratique française, approuvée par les auteurs, autorise la sortie du navire chargé sans s'inquiéter de la date du chargement, les Anglais ne permettent la libre sortie du navire chargé que si la cargaison se trouvait à bord avant le commencement du blocus. A partir du moment où le blocus est établi, les neutres ne peuvent plus prêter, même indirectement, aucune assistance à l'ennemi; ce serait aider indirectement l'ennemi que de prendre encore des marchandises dont il recevrait la contre-valeur. Si le transport des objets déjà chargés est toléré, c'est pour épargner au neutre des frais de déchargement qu'il n'était

(1) § 262, p. 731.

(2) Un délai de 14 jours a été donné aux navires neutres, pour quitter les ports bloqués par le Danemark en 1848 et en 1864, par la France et l'Angleterre durant la guerre de Crimée, par les États-Unis lors de la guerre de sécession et par la France en 1870. Un délai supplémentaire peut être accordé à raison de circonstances particulières, telles que le besoin de recevoir des réparations avant de reprendre la mer.

pas tenu de prévoir, un préjudice qu'il ne doit pas encourir, puisqu'il n'a commis nulle faute ; mais, le blocus commencé, le neutre est averti de la rupture des communications ; il ne doit songer qu'à partir sans rien ajouter à sa cargaison.

Exception toutefois serait faite à la règle, si les marchandises prises à bord après le commencement du blocus n'étaient que des marchandises apportées au port par le même navire, n'ayant pas trouvé acheteur et réembarquées pour chercher ailleurs un débouché ; en pareil cas, en effet, l'intérêt des neutres serait seul en jeu ; aucun service ne serait rendu à l'ennemi et l'effet du blocus ne serait nullement diminué.

La rigidité de la règle anglaise est parfaitement logique ; elle peut toutefois donner lieu, dans l'application, à des difficultés qu'évite la pratique française ; comment, en effet, les croiseurs du blocus, chargés de visiter les navires à leur sortie, pourront-ils décider, avec certitude, de la date à laquelle le chargement a été terminé ? Si la liberté de passage accordée, sans conditions, à tout navire, dans le délai fixé, peut favoriser quelques fraudes, elle a l'avantage d'éviter aux innocents des soupçons qui risquent de se traduire en procès et en condamnations.

188. — D'après les prescriptions du *Manuel des prises*, le commandant du blocus, qui laisse sortir les navires ayant droit au libre passage, doit faire inscrire, sur leur registre de bord et sur le document certifiant leur nationalité, mention de la visite et de la cause qui exempte de capture (1). Cette prescription est utile, car, à défaut de

(1) N° 130, p. 35.

pareille mention, ces navires seraient fort exposés durant tout leur voyage. Les Anglais, en effet, n'admettent point, comme nous, que la violation de blocus ait pris fin dès que les lignes ont été franchies avec succès ; s'ils pensent que la violation de blocus ne peut, comme toute infraction aux lois de la guerre, amener de répression qu'en cas de flagrant délit, ils donnent au flagrant délit une extension toute autre que nous.

Un forceur de blocus sortant du port ne peut être pris, d'après les doctrines françaises, que par un navire de l'escadre de blocus ; il ne peut être pris qu'au moment où il essaie de franchir les lignes, ou, s'il réussit à les traverser, au cours d'une poursuite commencée sur-le-champ, achevée avec succès en haute mer.

Les Anglais considèrent que le voyage entier, depuis le port bloqué jusqu'au port de destination, constitue une infraction ininterrompue aux devoirs de la neutralité, une violation flagrante et continue du blocus. D'où il suit que tout croiseur belligérant a qualité pour exercer le *droit de suite*, c'est-à-dire pour opérer la capture du navire forceur de blocus, en quelque point qu'il le rencontre ; il n'est pas besoin, pour le prendre sur le fait, que le capteur appartienne à l'escadre de blocus ; quel que soit son emploi, il peut et doit réprimer l'acte hostile qui se poursuit devant lui et qui ne prendra fin qu'à l'arrivée au port de destination.

Que faut-il entendre par le port de destination ? La question est de grande importance ; les Anglais la résolvent d'une manière rigoureuse. Le port de destination sera habituellement le port désigné dans la charte-partie comme le point final du voyage, sans qu'il y ait lieu de

tenir compte des ports intermédiaires où le vaisseau pourrait relâcher, soit pour prendre ou laisser quelque cargaison, soit pour chercher un abri contre le mauvais temps ; à plus forte raison, ne reconnaîtrait-on point la qualité de port de destination au port où la poursuite ou la crainte de l'ennemi engagerait le navire à demander un refuge. Cette solution rigoureuse est d'ailleurs la conséquence logique de la conception anglaise du blocus ; puisque le blocus interdit toute communication, tout voyage maritime des lieux bloqués à un port quelconque, l'infraction se mesure au mépris de cette interdiction ; elle comprend donc tout le trajet qu'on se propose jusqu'au dernier port où doivent être déchargées les marchandises prises aux lieux bloqués.

189. — Tous navires sortis des ports bloqués après l'expiration des délais impartis pour les quitter sont, en principe, coupables de violation du blocus. Il est fait exception toutefois pour les bâtiments entrés depuis l'établissement du blocus dans l'ignorance justifiée de celui-ci ou avec la permission du commandant des forces bloquantes, pourvu qu'ils sortent sur lest.

Sont coupables encore, nous l'avons vu (1), tous navires sortant, à quelque époque que ce soit, avec une cargaison prise à bord, en tout ou en partie, après le commencement du blocus.

Toute tentative de sortie suffit à constituer l'infraction ; l'insuccès ne saurait excuser l'acte hostile. Il n'est même pas nécessaire, pour qu'il y ait violation de blocus par sortie, que le navire incriminé ait été dans le port même ;

(1) V. *suprà*, n° 187.

s'il a reçu, en dehors des lignes de blocus, une cargaison portée à son bord par des allèges passant au travers de ces lignes, il a méconnu le blocus tout aussi bien que s'il avait lui-même franchi l'espace interdit.

Mais aucun reproche ne saurait être adressé au navire neutre, porteur de marchandises en provenance du port bloqué, si ces marchandises n'ont pas traversé les lignes de blocus. Les Anglais ont toujours reconnu aux navires neutres le droit de charger, en un port libre, les marchandises venues des lieux sous blocus par terre ou par voie d'eau intérieure. Le blocus n'interdit que les communications par mer effectivement coupées par l'escadre bloquante.

Jusqu'à leur arrivée au port de destination, une seule circonstance peut mettre fin à la culpabilité des forceurs de blocus : c'est la levée du blocus. Les délits de guerre cessent aussitôt que les faits qui les ont fait naître — c'est-à-dire les opérations de guerre qu'ils ont méconnues ou contrariées — ont pris fin. On y tient compte de l'effet présent plus que de l'intention passée. Du moment où les communications sont devenues libres entre le port de provenance et le port de destination, les Anglais ne tiennent plus rigueur au navire qui a devancé les événements ; s'il a, au départ, éludé le blocus, il n'y fait plus échec quand le blocus a cessé ; le délit a disparu avec l'état de fait qui en était la cause.

190. — Violation par entrée. — Lorsqu'il s'agit de l'entrée au port bloqué, la règle française est la même que lorsqu'il s'agit de la sortie. La saisie du navire neutre n'est possible que sur la ligne de blocus ou sur poursuite commencée de là et terminée avec succès avant l'arrivée du

vaisseau poursuivi dans les eaux territoriales d'un État neutre. Une seule différence doit être relevée : tandis que la notification spéciale n'est pas due — au moins habituellement — au navire qui cherche à sortir, elle est nécessaire vis-à-vis du navire qui se présente à l'entrée, et la confiscation ne peut l'atteindre qu'à la seconde tentative par lui faite pour franchir les lignes.

191. — **Blocus « de facto ».** — Les Anglais n'ont qu'une règle uniforme pour tous les cas de violation par sortie ; ils distinguent, au contraire, pour la violation par entrée, le blocus *de facto* du blocus *de jure*.

Le blocus *de facto* — au moins lorsqu'il n'a pas encore acquis une notoriété générale — n'est, comme le blocus français, qu'une opération militaire ; les neutres ne sont pas tenus de le connaître ; ils ne sont pas tenus de croire à sa durée. Ils ont donc droit de se diriger vers les lieux bloqués, d'y recevoir des informations ou d'en prendre ; la première tentative pour aborder aux ports sous blocus est pour eux sans danger — du moins s'ils sont de bonne foi. Mais, une fois prévenus que le blocus existe ou continue, ils doivent s'abstenir de tout essai d'entrer et même de toute action suspecte.

Autoriser le soupçon, c'est, de leur part, autoriser la saisie et justifier la confiscation. Il leur est défendu de se tenir près des lignes de blocus, de jeter l'ancre ou de croiser dans des parages d'où ils auraient chance de se glisser, sans être découverts ou avant d'être arrêtés, dans le port bloqué ou sous la protection des batteries côtières. Il leur est défendu, à plus forte raison, de décharger leurs cargaisons sur des allèges destinées à la place sous blocus. Mais ils conservent, bien entendu, le droit de débarquer en port

libre des biens à destination des lieux bloqués, pourvu que, du port libre au port sous blocus, le transport s'en doive faire ou par terre ou par canal intérieur sans avoir à franchir les lignes du blocus.

192. — Blocus par notoriété. — Le blocus *de facto* produit des effets plus stricts lorsqu'il a acquis, par sa durée et son importance, une notoriété étendue ; les neutres sont toujours fondés à en escompter la levée, mais ils ne sont plus admis à prendre leurs informations sur la ligne de blocus. S'ils ne sont pas coupables en se dirigeant vers un port qu'ils ont motif de croire fermé, mais espoir de trouver ouvert, ils le sont quand ils s'en approchent trop près, sans avoir vérifié que l'espoir ne serait pas déçu.

193. — Blocus « de jure ». Le droit de prévention. — Le blocus *par notoriété* dépasse donc, dans ses effets, le blocus *de facto* pur et simple ; il n'atteint pas encore au niveau du blocus *de jure*. La notification générale dont celui-ci est l'objet avertit les neutres et de l'existence du blocus et de l'intention de le maintenir. Elle implique interdiction de toutes relations avec les lieux bloqués et par là même interdiction d'entreprendre aucun voyage à destination des ports sous blocus. Il s'ensuit que tout navire neutre se dirigeant vers un port bloqué peut, durant tout le cours de son voyage, être saisi par les croiseurs du belligérant qui a notifié le blocus ; la levée seule du blocus, si elle était antérieure à la capture, pourrait exempter de la confiscation ; ce droit de saisie du vaisseau neutre en cours de route, avant l'arrivée sur les lignes du blocus, est souvent désigné par les auteurs sous le nom de droit de prévention ; il ne préjudicie naturellement point au droit de

saisie, dans les parages bloqués, par les forces affectées au blocus.

Ses limites sont tracées par celles des infractions qu'il a pour but de prévenir et de réprimer ; il n'est de mise qu'autant que le navire neutre méprise l'interdiction de commerce annoncée par la notification du blocus. Cela suppose : 1° Que le navire s'est mis en route après que la notification a eu le temps d'être connue au port de départ ou qu'il en a eu connaissance à un port de relâche, ou qu'il en a été avisé en mer par un croiseur du belligérant ; 2° que le navire se dirige réellement vers les lieux bloqués avec l'intention d'y aborder, en dépit du blocus.

Si, en cours de route, le navire primitivement à destination d'un port bloqué renonce à cette destination dangereuse et met le cap, de son plein gré, vers un port libre, il cesse d'être en faute à partir du moment où il change de direction, mais il lui faut, pour éviter la capture, que ses nouvelles intentions soient évidentes ; la simple allégation du changement d'itinéraire serait insuffisante, si ce changement pouvait être attribué à l'influence du temps ou au besoin d'éviter les croiseurs du belligérant.

Lorsqu'il s'agit d'un trajet court, les neutres n'ont nulle raison d'escompter la levée du blocus ; ils doivent en attendre l'annonce pour être en droit d'en profiter; mais, s'il s'agit d'un long trajet, il ne leur est point défendu d'attendre du temps une situation nouvelle et de se mettre en mesure d'en tirer avantage. Ils peuvent donc partir avec l'espoir d'aborder aux lieux bloqués, mais à la condition de subordonner, de façon manifeste, l'entrée au port de destination à la certitude, acquise en un port libre, de la levée du blocus. La destination conditionnelle respecte l'interdiction

pourvu que les informations soient prises, selon l'expression de Phillimore, dans les ports qui, se trouvant sur la route, « fournissent des occasions d'enquête sans fournir d'occasions de fraude (1) ». La rapidité actuelle des communications maritimes restreindrait d'ailleurs les cas où cette faculté serait désormais reconnue. L'auteur du *Manuel des prises* se demande même « si une telle faveur peut être raisonnablement attendue depuis l'introduction de la navigation à vapeur et des câbles télégraphiques (2) ».

194. — La théorie du voyage continu. — Pour éluder le droit de prévention, les neutres ont recouru à divers procédés. Le plus simple consistait à dissimuler leur destination véritable au moyen de mentions inexactes sur les papiers de bord ; mais les croiseurs belligérants peuvent soupçonner la fraude, si la marche du navire contredit ses papiers ; le soupçon leur donne droit de saisir, et la fausseté démontrée des pièces de bord entraîne confiscation.

Un autre procédé a été employé pour réduire l'espace dangereux : il consistait à couper en deux étapes la traversée vers le port bloqué ; dirigé vers un port neutre ou libre à proximité du port bloqué, le vaisseau ne faisait qu'y toucher en vue de restreindre les risques de capture à la dernière phase du trajet allongé. Durant les guerres de la révolution et de l'empire, les neutres firent souvent relâche en Amérique pour atténuer les effets du blocus qui pesait sur l'Europe ; les cours britanniques y mirent bon ordre en leur appliquant la théorie du « voyage continu ».

Cette théorie, formulée d'abord pour soutenir la règle de

(1) T. III, n° 304, p. 498.
(2) P. 37, note 4.

1756 (1), fut étendue au blocus. Elle considère comme un seul et unique voyage le voyage divisé en deux actes pour déjouer la surveillance des croiseurs belligérants ; s'agit-il d'une traversée dont le but véritable est un port bloqué, la violation de blocus commence dès le départ pour le port intermédiaire qui n'est pour ainsi dire qu'une relâche fictive. Vainement les neutres alléguèrent que le payement des taxes ou la vente de leurs cargaisons dans les ports américains devaient suffire à séparer les deux voyages ; les cours britanniques n'y virent que purs prétextes destinés à colorer le détour. Le *Manuel des prises* affirme, après elles, que si un navire est ostensiblement dirigé vers un port neutre ou un port non bloqué de l'ennemi, « mais doit, après y avoir touché, gagner un port bloqué, dès le moment de son départ pour le port libre, il doit être considéré comme ayant pour destination le port bloqué (2) ». Ainsi entendue, la doctrine britannique suppose du moins que le même navire doit transporter la même cargaison successivement aux deux ports, la relâche au premier n'ayant d'autre but que de donner le change sur ses intentions véritables.

195. — Durant la guerre de sécession, les cours américaines sont allées plus loin. Elles ont condamné « des navires neutres saisis au cours d'un voyage vers un port neutre, non seulement lorsqu'il y avait de bonnes raisons de croire que les vaisseaux eux-mêmes étaient destinés à aller plus loin et à tenter d'entrer dans un des ports bloqués de la Confédération du Sud, mais encore lorsque leurs cargaisons étaient soupçonnées de devoir être transbor-

(1) V. *suprà*, n° 131.

(2) N° 134, p. 38.

dées, au port neutre, sur d'autres vaisseaux, qui devaient leur faire traverser les lignes de l'escadre de blocus (1). » La raison de cette extension de la théorie du voyage continu était dans les facilités très grandes qu'offrait aux forceurs de blocus, pour le succès de leurs entreprises, la situation du port anglais de Nassau, à proximité des côtes de Floride et de Géorgie. Ce port était devenu le centre d'un commerce très actif et le point de départ de nombre de tentatives heureuses pour pénétrer dans les ports bloqués des Etats du Sud. Pour mettre fin à des succès que favorisait l'insuffisance des flottes fédérales, les cours américaines en vinrent à le « bloquer par interprétation ».

Leur doctrine souleva des protestations unanimes en Angleterre aussi bien que sur le continent. Ce fut à l'occasion de la saisie du bâtiment anglais *le Springbok* que se manifesta contre elle un sentiment de réprobation générale.

Le *Springbok* avait quitté Londres à destination de Nassau avec un chargement qui comprenait des articles de contrebande de guerre. Condamné en première instance comme étant en réalité dirigé non sur Nassau, « mais sur quelque port bloqué par les forces des Etats-Unis et avec intention de violer ce blocus », il avait été relâché, en appel, par la Cour suprême. La Cour reconnaissait que « ses papiers étaient en règle et étaient sincères », que « ses propriétaires étaient des neutres et ne paraissaient avoir eu aucun intérêt dans le chargement », et qu'il n'y avait pas « de preuves suffisantes qu'ils eussent connaissance de sa destination présumée illicite (2) ». Mais le

(1) Lawrence, n° 276, p. 596.
(2) V. Travers Twiss, t. II, p. 217.

chargement fut confisqué. « Nous ne saurions douter, concluait la décision de la Cour suprême, que le chargement n'ait été dans le principe expédié dans l'intention de violer le blocus ; que les propriétaires du chargement n'aient eu l'intention de le faire transborder à Nassau sur quelque navire plus propre que le *Springbok* à réussir à atteindre sans encombre un port bloqué ; que le voyage de Londres à un port bloqué n'ait constitué, par rapport au chargement, tant au point de vue du droit que dans l'intention des parties, un seul voyage, et que le chargement n'ait été, à partir du moment où le navire a mis à la voile, passible de condamnation, dans le cas de saisie, à quelque point que ce fût de ce voyage (1). »

Cet arrêt semblait impliquer le droit de confiscation du navire dans le cas où ses propriétaires auraient connu la destination du chargement pour un port bloqué ; il condamnait le chargement sur le simple soupçon qu'il devait être, après transbordement, dirigé sur un port bloqué. On l'a fait justement remarquer, pareille doctrine, si elle devait prévaloir, serait ruineuse pour le commerce des neutres. Tout port neutre pourrait être mis en interdit, sous prétexte qu'il y aurait lieu de soupçonner que les cargaisons qui y seraient adressées seraient réexpédiées vers les lieux bloqués. « Tout ce qui pourrait être à la rigueur accordé, dit Lawrence, c'est que, si les capteurs ont la preuve claire et définie que la destination de la cargaison est hostile tandis que celle du vaisseau est neutre, les cours pourraient distinguer entre les deux, condamner la première et relâcher le second (2). » Pareille concession

(1) V. Travers Twiss, n° 117, p. 216 et suiv.
(2) N° 276, p. 597.

serait repoussée sans hésitation par les auteurs continentaux; elle n'obtiendrait point l'approbation générale en Angleterre, car elle est en contradiction avec le principe, jusqu'ici reconnu par la Grande-Bretagne, que la destination d'un bâtiment neutre à un port non bloqué suffit à empêcher de saisir les marchandises neutres, non contrebande de guerre, qui s'y trouvent (1).

196. — Exceptions à l'interdiction de franchir les lignes de blocus. — Si l'effet naturel du blocus est de rompre toute communication par mer entre les lieux bloqués et le reste de l'univers, quelques atténuations peuvent être apportées à ces rigueurs quand le bloqueur le juge à propos; quelques exceptions sont admises dans le cas même où l'investissement revêt le caractère le plus strict.

En 1806, l'Angleterre ne pratiquait pas le blocus avec la même sévérité sur toute l'étendue des côtes visées par l'ordre en conseil du 16 mai. Le blocus pourrait ne prohiber que la sortie du port en en permettant l'entrée, ou à l'inverse ne défendre que l'entrée en laissant la sortie libre. Parfois le belligérant qui l'institue n'interdit que les relations commerciales, et consent à laisser subsister les relations postales; il permet aux paquebots-poste neutres l'entrée et la sortie, à la condition de ne laisser et de ne prendre aucune marchandise.

Généralement les vaisseaux de guerre neutres sont admis à franchir les lignes du blocus, mais, comme le remarque Lawrence, c'est là pur acte de courtoisie de la part du belligérant, et « la meilleure opinion paraît être

(1) V. Travers Twiss, n° 117, et Consultation de la commission des prises de l'Institut de droit international, *ibid.*, p. 219.

que la permission est accordée comme une faveur et ne peut être revendiquée comme un droit (1) ».

Enfin certaines circonstances autorisent tout navire à entrer au port bloqué et à en sortir ensuite, à condition de n'avoir ni laissé ni pris de cargaison. Ce sont les circonstances d'« absolue nécessité », celles qui mettraient le navire en danger de se perdre si l'accès lui était refusé, par exemple le mauvais temps, le manque de provisions, le besoin urgent de réparations lorsque « les seuls ports accessibles sont les ports sous blocus ».

Les Anglais ajoutent à ces causes d' « excuse de violation de blocus » une autre cause qu'explique seul le droit de prévention : c'est l'information inexacte sur un point de fait, donnée au capitaine, en cours de route, par un officier de l'un des croiseurs de Sa Majesté britannique. Le capitaine alléguerait vainement, pour sa défense, qu'un officier de la marine royale l'aurait induit en erreur sur les conséquences juridiques du blocus, — en l'assurant par exemple qu'il avait droit à une notification spéciale devant le port bloqué ; — il est tenu de connaître les effets légaux du blocus anglais, mais il est excusable si une personne aussi qualifiée lui a fait croire à la levée du blocus ou lui a affirmé que le port de destination ne se trouvait point compris dans les limites du blocus. L'erreur due à des renseignements inexacts ne serait pas prise en considération, si les renseignements avaient été fournis par un simple particulier.

« D'autres excuses, dit le *Manuel des prises*, sont souvent invoquées, mais elles sont toutes sans valeur ; telles sont :

(1) Lawrence, § 27, p. 593.

1° L'allégation que le capitaine ne s'approchait de la place bloquée que pour s'enquérir si le blocus n'était pas levé, et avec l'intention de se retirer s'il en apprenait le maintien ; 2° l'allégation que le capitaine, en s'approchant du port bloqué, ne poursuivait pas un but commercial, ne se proposait ni de décharger ni de prendre une cargaison, mais seulement d'obtenir un pilote, de se procurer des provisions ou d'emporter des marchandises laissées en dépôt dans le port avant le début des hostilités ; 3° l'ivresse du capitaine ; 4° son ignorance de la côte ; 5° la perte de la boussole ; 6° le désir d'éviter des taxes plus élevées payables à un autre port (1). »

§ 5. — *Sanction de la violation de blocus.*

197. — La sanction de la violation de blocus est à peu près la même en Angleterre qu'en France ; la solution française semble plus rigoureuse, parce qu'elle est plus absolue ; elle prononce toujours la confiscation du navire et de la cargaison ; la solution anglaise confisque toujours le navire et relâche parfois la cargaison, mais les conditions mises à l'exemption du chargement ne sont pas de nature à rendre l'immunité fréquente.

Le vaisseau est l'instrument de la rupture de blocus ; c'est le premier et principal coupable de l'infraction, mais « la présomption de droit est que la violation d'un blocus a en vue l'avantage du chargement aussi bien que du navire et qu'elle se commet avec la sanction des propriétaires de l'un et de l'autre (2) ». La présomption est sans réplique

(1) N° 136, p. 39.
(2) Travers Twiss, n° 116, p. 211.

quand cargaison et navire appartiennent aux mêmes personnes; le capitaine, agent des propriétaires du navire, engage, par sa faute, leur responsabilité « jusqu'à concurrence de la totalité de leur propriété en jeu dans l'affaire ». La présomption peut être combattue lorsque le chargement appartient à des personnes sans intérêt dans le navire, mais elle ne peut être détruite et les biens ne peuvent être sauvés qu'à charge par ces personnes de prouver qu'elles ignoraient le blocus du port de destination.

§ 6. — *Blocus militaires et blocus commerciaux.*

198. — Les transformations accomplies par les inventions modernes dans les moyens de communication d'une part, dans les instruments de la guerre maritime d'autre part, concourent à rendre les blocus moins efficaces en même temps que plus difficiles. Comme les blocus sont pesants pour les neutres, on a proposé parfois de supprimer ceux qui ne sont point motivés par une opération militaire proprement dite telle que le siège d'une place, ceux qui visent uniquement à réduire l'adversaire en ruinant son commerce.

On a fait valoir, à l'encontre des blocus commerciaux, qu'ils sont moins utiles aux belligérants que nuisibles aux neutres. Sans doute, lorsqu'un État à la fois continental et maritime a pour voisins des États riverains de la mer, si ces voisins restent neutres, le blocus de ses principaux ports ou même de son littoral entier ne saurait affecter cet État d'une manière aussi grave qu'à l'époque où les transports par terre étaient à la fois difficiles, lents et onéreux. Les chemins de fer permettent actuellement

aux marchandises de faire des détours qu'elles n'auraient pu supporter autrefois. Les cargaisons que l'ennemi empêcherait de débarquer au Havre pourraient, en passant par Anvers, épargner à la France la détresse du temps des guerres napoléoniennes.

Il ne s'ensuit pas cependant que le blocus doive être désormais rangé parmi les armes que démode l'impuissance. On a remarqué avec justesse que le blocus des États du Sud durant la guerre de sécession américaine avait été l'une des causes déterminantes de leur défaite (1). Privés de leurs communications par mer, n'ayant pour voisin qu'un État peu développé, sans routes praticables au commerce, ils avaient vu leurs échanges arrêtés, leurs ressources taries, leurs approvisionnements compromis. L'isolement les étouffait.

Le blocus général des côtes ou, ce qui produit à peu près les mêmes effets, le blocus des principaux ports de l'ennemi pourrait rendre des services analogues dans des circonstances semblables.

Tout État purement maritime, tel que l'Angleterre, à qui le commerce d'importation assure seul ses subsistances, serait réduit à merci par un blocus commercial effectivement soutenu.

Tout État continental en même temps que maritime aurait encore à en souffrir d'une façon plus ou moins grave. Pour lui en épargner les conséquences, il faudrait que la disposition des lieux et l'humeur de ses voisins permissent à son commerce de se faire par les ports étrangers. Que

(1) De même, les blocus établis par les Etats-Unis à Cuba et à Manille, la possibilité de les étendre après la destruction des flottes espagnoles, paraissent avoir décidé de la soumission de l'Espagne.

ces ports étrangers soient trop lointains, d'accès difficile, — ou s'ils sont proches, — que les États dont ils dépendent prennent part à la guerre et se déclarent contre lui, le voilà sans ressources. En supposant même les conditions les plus favorables, des ports libres à proximité et des voisins bienveillants, les détours seraient encore coûteux; l'âpre concurrence que se font les industries de pays rivaux rend souvent onéreuses et parfois ruineuses de faibles différences dans les prix de transport. Ces différences seraient particulièrement sensibles au moment où le poids de la guerre rendrait la production plus difficile. Les effets du blocus, pour être atténués, ne seraient pas annulés.

Il ne semble pas que les États soient prêts à renoncer à un instrument dont l'emploi, inutile en certains cas, peut être parfois opportun. Il ne semble pas surtout que l'Angleterre consente à s'en priver. Elle aurait, sans doute, plus que tout autre, à souffrir du blocus, s'il pouvait avec succès, être maintenu contre elle. Mais elle sait les difficultés de bloquer l'immense étendue de côtes qu'elle déploie, le nombre de ports qu'elle possède; elle se flatte de ne jamais voir la Tamise interdite au commerce. Elle compte sur la puissance de ses flottes, elle compte sur les ressources nouvelles qu'offrent à la défense torpilles et torpilleurs. Elle pense être à l'abri des conséquences du blocus ; elle peut espérer s'en servir contre ses adversaires.

Sa conception, plus élastique que la nôtre, lui permet d'éviter plus facilement les risques et les charges qui résultent des procédés de guerre modernes. Le stationnement des navires parait désormais impossible ; elle n'a jamais obligé les siens à stationner. Les blocus ne seront praticables qu'avec un petit nombre de vaisseaux se

relayant fréquemment pour ne pas épuiser les équipages; ces vaisseaux devront continuellement se déplacer afin d'éviter les surprises des torpilleurs ennemis. L'Angleterre a toujours entendu n'affecter au blocus que des forces médiocres; les blocus par croisière lui ont toujours paru légitimes, et sa doctrine sur la notification, la dispensant de prodiguer les avertissements, lui permet encore de restreindre l'effectif de ses escadres.

Enfin les effets qu'elle attache au blocus donnent à ce moyen de guerre une portée qui en augmente pour elle l'intérêt. Si ses principes sur la distinction de la propriété ennemie et de la propriété neutre ne suffisent pas à porter des coups assez graves au commerce ennemi, si les marchandises ennemies trouvent encore sous pavillon neutre un abri inquiétant, le blocus servira à supprimer ce refuge. Par lui, au prix de quelques sacrifices, elle pourra ressaisir ce droit de capture de la propriété ennemie à bord des navires neutres dont l'abandon alarme tant d'esprits britanniques; elle pourra éviter ainsi les conséquences funestes des articles 2 et 3 de la Déclaration de Paris. En imposant aux neutres, sous une forme indirecte mais plus redoutable, l'abstention de tout transport utile à l'ennemi, elle pourra dire qu'elle ne viole pas l'acte qu'elle a signé, mais qu'elle l'interprète conformément à ses traditions. Pour l'amener sinon à renoncer à ses principes en matière de blocus, du moins à en atténuer l'application, ce ne serait sans doute pas trop d'une nouvelle ligue de neutralité, plus solidement conclue et plus fermement maintenue que ne furent celles de 1780 et de 1800.

CHAPITRE VII

CONTREBANDE DE GUERRE.

§ 1er. — *Origine et principe de la théorie de la contrebande de guerre.*

199. — La suppression de tout commerce avec l'ennemi est le vœu naturel des belligérants. On ne saurait trop le redire, car c'est là qu'il faut chercher l'origine de toutes les entraves que la guerre maritime fait peser sur les neutres. Repoussés dans leurs prétentions manifestement excessives, les belligérants devaient réussir cependant à en sauver des lambeaux. La théorie de la contrebande de guerre comme la théorie du blocus n'a pas d'autre source; l'une et l'autre ont tendu souvent à reprendre en détail ce qui avait été concédé en bloc ; elles ont été des moyens de restreindre, en fait, la liberté du commerce neutre proclamée en principe. La théorie du blocus, aux époques de lutte acharnée et de passions surexcitées, a servi à ressusciter l'antique interdiction ; elle a conservé en Angleterre le caractère d'une interdiction de commerce, conditionnelle, limitée à certains points du territoire ennemi, mais absolue dans ses effets.

Le déploiement de forces, les sacrifices faits par le belli-

gérant pour assurer la surveillance des lieux bloqués justifient, — nous l'avons vu, — dans les doctrines anglaises, la prohibition de toutes communications par mer avec les ports et les côtes soumis au blocus. La défense est rigoureuse tant que la sanction en peut être effective; elle s'étend, diminue ou disparaît avec les forces chargées de la faire respecter. Elle concilie de manière plus ou moins heureuse les intérêts contradictoires des belligérants et des neutres en se bornant dans l'espace aux points dont les flottes de guerre sont assez puissantes pour barrer l'accès, sauf à s'étendre à tout commerce avec le territoire ainsi gardé.

La théorie de la contrebande de guerre, issue de la même cause, revêt des aspects différents. Elle ne prohibe plus tout trafic avec une portion surveillée du littoral ennemi ; elle n'interdit que le transport de certains objets, mais elle l'interdit sans aucune condition, sans aucune charge pour les belligérants et vers quelque point du territoire ennemi que ce transport soit dirigé.

Supprimer tout commerce des neutres avec l'ennemi, c'est leur enlever le bénéfice de l'abstention, c'est faire peser sur eux le poids de la guerre où ils se refusent à entrer, c'est mettre l'adversaire en échec à leurs frais; cela est exorbitant, cela est intolérable; les neutres ne l'ont pas toléré. Restant en paix, ils ont revendiqué le droit de poursuivre leurs relations pacifiques, leur commerce pacifique; la revendication se trouvait si fondée qu'il a fallu l'admettre. Mais, en l'admettant, les belligérants ont eu soin de faire des réserves. Que les neutres continuent à porter aux marchés de l'ennemi les produits de leur sol ou de leurs industries, qu'ils continuent à s'y fournir des objets qu'ils

ont coutume d'y chercher, il convient d'y consentir puisqu'il est équitable de transiger. Mais la transaction deviendrait folle s'il fallait souffrir des neutres qu'ils pussent, sans être inquiétés, porter à l'ennemi les armes, les engins de guerre, les objets de toute sorte destinés à être employés dans la lutte. Le commerce pacifique leur sera permis ; le commerce belliqueux ne saurait l'être; en se faisant les pourvoyeurs de la guerre, les neutres font acte d'hostilité, ils perdent leur caractère et partant leur immunité.

200. — La distinction du commerce innocent et du commerce contraire à la neutralité est le principe essentiel sur lequel repose toute la théorie de la contrebande de guerre. Le principe est rationnel; il est clair, il est simple, il est, depuis longtemps, incontesté. Les difficultés commencent quand il s'agit de l'appliquer : ses conséquences sont malaisées à définir; entre le commerce inoffensif et le commerce hostile, la ligne de démarcation est incertaine, et l'on dispute depuis trois siècles sur les points où elle doit passer.

Les belligérants sont tout naturellement enclins à étendre la notion de contrebande de guerre ; ils attribuent volontiers le caractère hostile au trafic des neutres : tout commerce n'augmente-t-il pas les ressources de l'ennemi, tous les objets qui entrent sur son territoire n'ont-ils pas pour effet d'atténuer pour la nation les maux de la guerre, la plupart ne sont-ils pas de nature à servir aux armées? S'il faut renoncer à saisir ceux qui ne procureront à la population inoffensive que des jouissances pacifiques, tout au moins conviendrait-il d'arrêter tous ceux qui, suspects

d'adaptation aux usages belliqueux, risquent d'être utilisés dans la lutte.

Les neutres, en sens inverse, essaient de restreindre la notion de la contrebande ; ils consentent sans peine à reconnaître le caractère hostile du transport d'armes ou de munitions de guerre ; ils ne sauraient attendre des croiseurs d'un belligérant le respect des caisses de fusils, de cartouches ou de dynamite à destination de l'ennemi ; mais ils contestent le fondement de toute saisie d'objets susceptibles d'emplois pacifiques. Ils ont droit, disent-ils, à poursuivre leur commerce du temps de paix, sous la seule réserve de ne pas fournir les belligérants d'instruments de guerre ; ils ont donc droit de leur porter toute marchandise qui, de son essence même, n'est pas hostile ; ils ne sont pas tenus de s'enquérir si les produits qu'ils vendent pourront être consommés par les troupes ou adaptés à leur usage; pareille enquête serait impossible. D'autre part, autoriser la saisie sous prétexte que la cargaison peut servir à la guerre, ce serait détruire entièrement leur commerce, revenir, ou peu s'en faut, à l'ancienne interdiction générale. Combien est-il d'objets inoffensifs qui ne puissent, le cas échéant, être considérés comme susceptibles d'emploi à la guerre? Hormis les articles de modes, les bijoux, les produits de grand luxe, il en est bien peu qui ne puissent être utilisés par les armées. Denrées alimentaires, étoffes de toutes sortes, métaux, etc., toutes marchandises du caractère le plus pacifique peuvent, à l'état brut ou après transformation, servir à la nourriture, à l'habillement ou aux transports des forces militaires ou navales ; les produits grossiers sont susceptibles d'usage pour la troupe, les produits plus fins, pour les officiers. Si l'on s'attache à la

destination possible, il n'est rien qui ne soit suspect ; la garantie nécessaire du commerce des neutres, c'est que le caractère de contrebande de guerre ne frappe les objets qu'à raison de leur nature, qu'il n'atteigne que ceux dont la seule raison d'être est de servir à la guerre.

201. — Grotius divisait les marchandises en trois classes: celles qui ne sont susceptibles que d'usage belliqueux, telles que les armes; celles qui ne sont de nul usage à la guerre, telles que les objets de pur luxe ; celles enfin qui peuvent servir à la guerre et en dehors de la guerre, telles que l'argent, les vivres, les navires et leurs agrès.

Aucune difficulté ne s'élève pour les deux premières catégories : les objets compris dans la première peuvent toujours, sans aucun doute, être interceptés en cours de route et confisqués ; les seconds ont toujours droit au respect. Quant aux objets de la troisième catégorie,— objets d'usage double, *ancipitis usus*, — de beaucoup les plus nombreux et les plus importants, Grotius distinguait et semblait hésiter. Il faut, disait-il, tenir compte des nécessités de guerre. Si la saisie est indispensable à la protection du belligérant, elle est légitime; mais, à moins de circonstances particulières, elle ne doit avoir lieu qu'à charge de restitution (1).

202. — Les distinctions et les solutions proposées par Grotius ne pouvaient avoir la vertu de concilier les intérêts contradictoires des belligérants et des neutres.

Les frontières de chacune des trois classes n'étaient pas assez définies pour écarter toute dispute ; les belligérants considèrent volontiers comme objets n'étant susceptibles

(1) *De jure belli ac pacis*, liv. III, chap. I, § 5.

que d'usages belliqueux, ou — ce qui revient au même — comme objets de *contrebande absolue*, des produits auxquels il n'est pas difficile de découvrir des emplois pacifiques. Ils attribuent volontiers le qualificatif de *contrebande relative* à nombre d'objets dont le double usage belliqueux et pacifique est incontestable, dès qu'ils redoutent de voir leur adversaire en tirer parti pour la guerre; enfin, malgré le caractère équivoque de ces objets, ils sont rarement d'humeur à se contenter de saisir, en les payant, les marchandises qu'ils jugent à propos d'enlever aux neutres pour en priver l'ennemi. Qu'ils en prohibent le transport à raison de leur nature, ou seulement dans certaines circonstances particulièrement menaçantes, — à raison de leur destination vers un port ennemi, ou de leur envoi soit aux flottes, soit aux ports d'approvisionnement de l'ennemi, — qu'ils les qualifient dans le premier cas de *contrebande relative* ou dans le second de *contrebande accidentelle*, la confiscation leur paraît le plus souvent justifiée par le seul fait que le transport leur doit être nuisible; les neutres prévenus commettent, à leur sens, un acte hostile, s'ils ne tiennent pas compte de l'avis.

203. — Nulle question de droit international n'a donné lieu à plus de variations, à plus de confusions, à plus de contradictions que la contrebande de guerre, parce que nulle, mettant aux prises des intérêts aussi considérables et aussi opposés, n'offrait moins de principes certains pour imposer, en toute occasion, des solutions identiques. La liste des objets de contrebande ne varie pas seulement de puissance à puissance : chaque Etat se réserve le droit de se déjuger et traite de contrebande lorsqu'il est en guerre ce qu'il jugeait objet inoffensif lorsqu'il était neutre.

Les transformations de l'art de la guerre justifient parfois ces revirements; telle substance naguère sans utilité pour la lutte y vient, à la suite d'une invention, jouer un rôle peut-être prépondérant, tandis que telle autre, adaptée aux besoins des luttes anciennes, devient sans emploi dans les guerres futures. Plus souvent, l'intérêt du moment dicte seul les opinions changeantes des gouvernements. Les droits du commerce neutre ne leur paraissent intangibles que s'ils demeurent étrangers aux hostilités. Les droits des belligérants leur semblent prépondérants lorsqu'ils sont parties dans la luttte. Il est superflu de tracer l'histoire de leurs variations, de leurs ordonnances ou de leurs traités successifs. On chercherait vainement à en dégager une doctrine sûre.

§ 2. — *Notion de la contrebande de guerre.*

204. — La France paraît avoir admis d'assez bonne heure que la notion de contrebande de guerre devait être limitée ; on cite les dispositions qu'elle inséra dans les traités des Pyrénées (1659), d'Utrecht (1713) et de Versailles (1783) (1) ; ces dispositions restreignaient la contrebande de guerre aux armes, munitions et instruments de guerre, salpêtre, chevaux et harnais ; lors des guerres de Crimée et d'Italie, la France refusait de traiter la houille comme article de contrebande de guerre, en dépit des ser-

(1) V. art. 12 du traité des Pyrénées du 7 novembre 1659, Dumont, *Corps diplomatique*, t. VI, partie II, p. 264 et suiv.; art. 19 du traité de navigation et de commerce entre la France et l'Angleterre, signé à Utrecht les 31 mars-11 avril 1713, Dumont, t. VIII, p. 345 et suiv. L'art. 2 du traité de Versailles du 3 septembre 1783 (de Martens, *Recueil de traités*, t. III, p. 519 et suiv.), confirme les dispositions du traité d'Utrecht.

vices qu'elle pouvait rendre aux flottes ennemies ; l'art. 8 des instructions ministérielles de 1870 donnait encore de la contrebande de guerre une définition assez restreinte : « La contrebande de guerre, disait-il, à moins de stipulations spéciales des traités, se compose des objets suivants lorsqu'ils sont destinés à l'ennemi, savoir : bouches et armes à feu, armes blanches, projectiles, poudre, salpêtre, soufre, objets d'équipement, de campement et de harnachement militaires, et tous les instruments quelconques fabriqués à l'usage de la guerre (1). » Mais, en 1885, au cours de sa lutte avec la Chine, la France se décidait à déclarer le riz contrebande de guerre : « A côté des objets constituant par leur nature même la contrebande de guerre, comme les armes, les munitions, etc., lit-on dans une dépêche de M. Jules Ferry, alors ministre des affaires étrangères, il en est d'autres dont le commerce peut être accidentellement prohibé en temps de guerre, par suite de l'utilité particulière qu'en retirent les belligérants (2). »

(1) Dalloz, *Jurisprudence générale*, supplément, v° Prises maritimes, n° 179.

(2) Dépêche du 21 février 1885, *Archives diplomatiques*, 1885, III, p. 161. « J'ai déjà eu l'occasion de vous signaler, ajoutait M. Jules Ferry, dans une dépêche du 7 mars 1885 (*Arch. dipl.*, 1885, III, 172), que l'importance du riz dans l'alimentation des populations et des armées chinoises ne nous permettait pas d'en autoriser le transport dans le nord de la Chine, sous peine de nous priver d'un des procédés de coercition les plus puissants, qui soient à notre disposition. » Il semble bien que, dans la pensée du gouvernement français, le fait que l'on pût réduire la Chine par la famine suffisait à justifier le caractère de contrebande de guerre accidentelle attribuée au riz. Dans une dépêche postérieure, il est vrai, le ministre des affaires étrangères invoquait, pour répondre aux objections de l'Angleterre, un argument d'un autre ordre : « Le gouvernement de Sa Majesté, écrivait M. Jules Ferry, le 13 mars 1885 (*Arch. dipl.*, 1885, III, 175), est d'avis que, pour attribuer aux provi-

205. — L'Angleterre, de son côté, si elle signait parfois des traités réduisant aux limites les plus étroites, vis-à-vis de telle ou telle puissance, la liste des objets de contrebande de guerre, n'agissait ainsi que sous l'empire de considérations particulières ; elle se réservait, à défaut de traités, la faculté d'inscrire un grand nombre d'objets sur ses listes de contrebande. Une notion très large de la contrebande ne pouvait que servir ses intérêts. Exposée, par le but même de sa politique, à prendre part à la plupart des guerres maritimes, elle devait, ici comme en d'autres matières, se montrer favorable à l'extension des droits des belligérants ; au cas où elle demeurerait neutre, elle comptait qu'il lui serait facile d'obtenir des belligérants, pour prix de sa neutralité, qu'ils missent des tempéraments dans l'application des théories dont elle admettait le bien fondé.

206. — **Doctrines continentales.** — L'accord est loin de régner parmi les auteurs au sujet de la contrebande de

---

sions le caractère de contrebande de guerre, le point essentiel est de savoir s'il existe des circonstances qui démontrent que ces articles ne sont pas seulement destinés à l'usage ordinaire de la vie, mais qu'ils doivent être affectés à un usage militaire. A ce point de vue même, vous rappellerez que le plus grand nombre des chargements de riz exportés des ports chinois du sud vers le nord, ceux-là même dont le départ imminent de Shanghaï nous était signalé par l'amiral Courbet il y a quelques semaines, représentent le montant de l'impôt en nature, ou tribut que les gouverneurs de provinces envoient chaque année à la cour de Pékin. On sait, d'autre part, que les soldats des armées impériales chinoises reçoivent une partie de leur solde en versements de riz et que le tribut des provinces est précisément affecté à cet emploi. On peut dire, par suite, que les circonstances prévues dans la communication de lord Granville se trouvent réunies, et que les cargaisons de riz expédiées des ports du sud sont destinées à un usage militaire, outre qu'elles peuvent être considérées comme propriété de l'Etat ennemi et susceptibles de capture à ce titre. »

guerre. Ici encore, les doctrines continentales peuvent être opposées aux doctrines anglaises; mais, parmi les auteurs du continent, il convient de distinguer nettement deux théories divergentes.

Les uns n'admettent point qu'il puisse exister d'autre contrebande que la contrebande absolue, d'autre prohibition que celle des objets qui « fabriqués en vue de la guerre, sont directement et immédiatement propres à cette fin (1) ».

Les autres conviennent qu'en dehors de ces objets « expressément faits pour la guerre et y servant dans leur état actuel immédiatement et spécialement (2) », il en est de susceptibles d'usages pacifiques comme d'usages belliqueux, dont l'importance est telle dans les opérations de guerre, au moins dans certaines circonstances, qu'on ne saurait les rayer des listes de contrebande de guerre. A côté de la contrebande absolue, ils font une place à la contrebande relative ; mais ils ne s'accordent plus lorsqu'il s'agit de déterminer soit les objets qui doivent être classés dans cette catégorie, soit les conditions requises pour en justifier la saisie. Daprès les uns, certains produits, particulièrement ceux qui se transforment facilement en instruments ou en accessoires d'instruments de guerre, peuvent être interdits d'une façon absolue au commerce neutre (3) ; d'après les autres, le caractère de contrebande relative ne saurait jamais être attribué aux objets douteux

(1) De Bœck, n° 610. V. dans le même sens Kleen, *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres*, Paris, 1893.

(2) Formule de M. Kleen, art. 1er du projet exposé dans l'ouvrage précité, p. 19.

(3) V. Perels, § 45, p. 275 et suiv.; Bluntschli, nos 801 et suiv.

qu'autant que les conditions de leur transport, leur destination évidente ou probable, ou l'intention des neutres de secourir l'ennemi rendrait ces objets à bon droit plus que suspects au belligérant menacé par leur envoi (1).

207. — L'Institut de droit international s'est livré à un examen approfondi de cette question, et cet examen a démontré une fois de plus les difficultés du sujet. Les règles votées à la session de Venise, en 1896, sont moins absolues que ne l'eût souhaité M. Kleen, promoteur du projet; elles sont encore très favorables aux neutres et par la précision qu'elles donnent et par les limites qu'elles apportent à la notion de la contrebande de guerre.

L'Institut n'admet qu'une sorte de contrebande de guerre : la contrebande absolue. Pour éviter toute interprétation qui risquerait d'étendre un jour la liste des objets prohibés, il a exclu toute définition et procédé par énumération limitative. « Sont contrebande de guerre, aux termes de l'art. 1er : 1° Les armes de toute nature ; 2° les munitions de guerre et les explosifs ; 3° le matériel militaire (objets d'équipement, affûts, uniformes, etc.) ; 4° les vaisseaux équipés pour la guerre ; 5° les instruments spécialement faits pour la fabrication immédiate de munitions de guerre. » Il est entendu que « sous la dénomination de munitions de guerre doivent être compris les objets qui, pour servir immédiatement à la guerre, n'exigent qu'une simple réunion ou juxtaposition » (art. 2). « Un objet ne saurait être qualifié de contrebande à raison de la seule intention de l'employer à aider ou à favoriser un ennemi, ni par cela seul qu'il pourrait être, dans un but

(1) V. Heffter, § 160 ; Rivier, t. CCXVII, p. 419.

militaire, utile à un ennemi ou utilisé par lui, ou qu'il est destiné à son usage (art. 3). Sont donc et demeurent abolies les prétendues contrebandes désignées sous les noms soit de contrebande relative concernant des articles (*usus ancipitis*) susceptibles d'être utilisés par un belligérant dans un but militaire, mais dont l'usage est essentiellement pacifique, soit de contrebande accidentelle quand lesdits articles ne servent spécialement aux buts militaires que dans une circonstance particulière » (art. 4).

Toutefois, l'Institut s'est rendu compte qu'il serait chimérique d'attendre d'un belligérant qu'il laisse parvenir à son ennemi les objets transportés par mer, — c'est-à-dire sur un espace qui n'est à personne et où ses forces y peuvent mettre obstacle, — lorsque, sans avoir le caractère de contrebande, ces objets seraient cependant de nature à jouer dans la guerre un rôle prépondérant ou du moins important. Aussi, tout en condamnant la contrebande relative ou accidentelle, permet-il aux belligérants d'arrêter en chemin les objets dirigés vers les ports de l'adversaire, qui « peuvent servir à l'usage de la guerre et à des usages pacifiques ». Seulement il refuse, en pareil cas, aux belligérants le droit de confiscation ; il ne leur reconnait que le droit de séquestre ou de préemption ; il leur impose la charge d'une équitable indemnité. Les neutres ne commettraient plus d'acte hostile qu'en raison de la nature des objets transportés ; le transport de toute marchandise que sa nature ambiguë ne suffirait pas à condamner serait toujours licite ou tout au moins excusable ; l'utilité qu'en pourrait retirer l'adversaire justifierait l'obstacle mis à ce qu'il en prît possession ; elle n'exposerait plus les

neutres à la perte totale des biens de caractère douteux (1).

208. — Doctrines anglaises : contrebande absolue et contrebande conditionnelle. — Les doctrines anglaises sont loin d'être aussi favorables aux neutres. Elles distinguent deux sortes de contrebande : la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle ; elles comprennent dans la contrebande absolue nombre d'objets que les auteurs continentaux rangent parmi la contrebande relative ; elles y font entrer non seulement les choses qui ne servent qu'à la guerre, mais encore celles qui servent également à la guerre et à la paix, lorsqu'elles sont de nature à servir particulièrement à l'ennemi durant la guerre. La notion de contrebande absolue n'est nullement liée, pour elles, à l'emploi des objets ; elle s'étend à tout produit dont la nature et l'utilité offerte à l'ennemi donnent intérêt à interdire, en tout cas, le transport. La contrebande absolue est celle dont le transport est prohibé d'une façon absolue.

La contrebande conditionnelle ne comprend que des objets susceptibles d'usages pacifiques aussi bien que belliqueux, objets dont l'emploi le plus habituel est un emploi pacifique, dont l'emploi belliqueux est plutôt accidentel ou exceptionnel. Aussi les marchandises qualifiées de contrebande conditionnelle ne le sont-elles pas à raison de leur nature seule ; le transport en demeure habituellement licite ; le transport ne devient hostile, les marchandises ne revêtent le caractère de contrebande que dans les cas où il est à présumer que, parvenant à l'ennemi, elles seraient utilisées pour la guerre.

(1) V. le texte des règles votées par l'Institut de droit international, *Annuaire de l'Institut*, t. XV, 1896, p. 230 et suiv.

Qu'il s'agisse d'ailleurs de contrebande absolue ou de contrebande conditionnelle, les doctrines anglaises se gardent de toute énumération limitative. La couronne a toujours le droit d'allonger la liste, si les circonstances le lui font juger nécessaire.

Malgré cette faculté d'extension arbitraire reconnue au pouvoir royal, il n'est pas sans intérêt d'examiner les listes ordinaires de la contrebande de guerre. Ces listes constituent, en effet, le droit commun en la matière.

209. — Le document le plus probant à consulter à cet égard est, sans doute, le *Manuel des prises maritimes* (1).

« Tous objets, y lit-on, qui sont adaptés seulement aux usages de la guerre et un certain nombre d'autres objets qui, bien que propres également aux usages de la paix, sont, de leur nature, particulièrement utiles à l'ennemi pour la guerre, trouvés à bord d'un navire qui a une destination hostile, sont de contrebande absolue.

» La liste des objets de contrebande absolue comprend: les armes de toutes sortes et les instruments pour la fabrication des armes; les munitions et les matières premières dont elles sont faites, y compris le plomb, le sulfate de potasse, le muriate de potasse (chlorure de potasse), le chlorate de potasse et le nitrate de soude ; la poudre à canon et ses matériaux, salpêtre et soufre ; également le fulmi-coton ; les objets d'équipement et d'habillement militaires ; le matériel de guerre ; le matériel naval, comme les mâts, espars, gouvernails et bois de constructions navales, chanvre et cordages, toile à voile, poix et goudron ; cuivre pour blinder les vaisseaux ; machines de

---

(1) N[os] 61 et suiv., p. 18 et suiv.

marine et leurs parties, comprenant : propulseurs à hélices, roues à aubes, cylindres coudés, arbres, chaudières, tubes pour chaudières, plaques de fer pour chaudières et grilles ; ciment hydraulique et matériaux servant à le faire, comme liais bleu et ciment de Portland ; fer sous l'une des formes suivantes : ancres, rivets, cornières, barres rondes de 3/4 à 5/8 de pouce de diamètre, plaques de tôle épaisses de plus d'un quart de pouce et plaques de blindage (and low moor and bowling plates). »

210. — « Tous objets également propres aux usages de guerre et de paix (non spécifiés ci-dessus contrebande absolue), à bord d'un vaisseau qui a une destination hostile, sont contrebande conditionnelle, c'est-à-dire sont contrebande dans le cas seulement où il peut être présumé qu'ils sont destinés à être utilisés pour la guerre. Cette présomption s'élève lorsque la destination hostile du vaisseau est soit la flotte ennemie en mer, soit un port hostile consacré exclusivement ou principalement à l'équipement naval ou militaire.

» La liste des objets de contrebande conditionnelle comprend : les provisions et liqueurs pour la consommation de l'armée et de la marine ; la monnaie ; le matériel télégraphique, par exemple : fils de fer, vases poreux, platine, acide sulfurique et zinc ; le matériel de construction de chemins de fer, barres de fer, traverses, etc. ; le charbon ; le foin ; les chevaux ; la résine ; la graisse ; le bois de construction.

» C'est une partie des prérogatives de la couronne pendant la guerre d'étendre ou de réduire les listes d'articles devant être considérés comme contrebande absolue ou

conditionnelle, sauf à respecter les engagements pris par traités qui lient la Grande-Bretagne. »

A cette double énumération, le *Manuel des prises* ajoute enfin (1) les vaisseaux neutres qui seraient équipés comme vaisseaux de guerre et qui se rendraient en pays ennemi, pour y être vendus.

211. — Les points essentiels, caractéristiques, de la pratique et des doctrines anglaises sont : 1° Que les nécessités de guerre exigent absolument que l'on attribue le caractère de contrebande de guerre à des objets susceptibles d'usages pacifiques aussi bien que d'usages belliqueux ; 2° que la liste des objets de contrebande ne saurait être arrêtée d'une manière fixe et invariable, qu'elle doit s'allonger ou se restreindre selon les circonstances qui rendent tel produit utile ou sans valeur au cours des opérations militaires ; 3° que, les objets de contrebande ne devant être interdits qu'en raison des services qu'ils peuvent rendre à l'ennemi dans la conduite de la guerre, la prohibition doit être limitée à la mesure de leur emploi probable à des usages belliqueux ; elle sera absolue, si leur utilité à la guerre est telle que leur affectation à cet usage se doive présumer ; elle sera restreinte, subordonnée à certaines conditions, si leur adaptation aux usages pacifiques l'emporte et n'autorise la présomption d'emploi belliqueux que dans certaines circonstances.

Quelques sympathies que méritent les auteurs soucieux d'affranchir le commerce des neutres, quelque fondées que puissent paraître, au point de vue abstrait, leurs conceptions théoriques, « il est inutile, dit Hall (2),

(1) N° 86, p. 25.
(2) N° 241, p. 681.

de représenter comme étant le droit ou de proposer pour droit futur des règles que les États ne sont pas disposés à accepter ; et il est vain de s'attendre à les voir adopter des règles qui ne sont pas en harmonie avec les exigences de la guerre. Si ces exigences, au lieu de pures théories, sont prises pour point de départ d'une définition de la contrebande, la proposition que la contrebande ne peut pas être limitée aux munitions de guerre, et que les articles qui la composent doivent varier avec les circonstances des cas particuliers, devient simplement l'expression du sens commun. Il ne saurait être mis en doute que certains articles, également susceptibles d'usages pacifiques et belliqueux, peuvent, à l'occasion, être aussi essentiels à la poursuite des hostilités que les armes elles-mêmes, et la raison dernière de la prohibition des armes est qu'elles sont essentielles. Le motif pour lequel il n'y a, à leur égard, aucune divergence d'opinion est le fait qu'elles sont en tout cas essentielles. Mais il pourrait aussi arriver qu'après qu'un pays non manufacturier, éloigné, tel que le Brésil, aurait éprouvé un désastre sur mer, prévenir l'importation de machines de marine équivalût à mettre fin à la guerre, ou pût au moins priver la nation vaincue de tous moyens de nuire activement à son adversaire. Les machines de marine deviennent aussi essentielles que les armes. Donc, à considérer logiquement la question, l'esprit doit se fixer surtout au caractère d'essentialité ; et en déterminant dans quelles circonstances la saisie des marchandises d'usage double peut être justifiée, la difficulté principale est ou de trouver un critérium général d' « essentialité », ou, dans un cas donné, d'assurer une preuve exacte que la délivrance

d'objets particuliers serait essentielle à la poursuite de la guerre. »

§ 3. — *Conditions de saisissabilité de la contrebande de guerre.*

212. — Le transport à destination de l'ennemi. — Empêcher les marchandises essentielles au succès des hostilités de parvenir à l'ennemi, tel est le but à atteindre. Transporter de la contrebande de guerre à destination de l'ennemi, tel est l'acte hostile interdit aux neutres. Dès que le navire qui effectue pareil transport a franchi les eaux territoriales de l'Etat neutre où il a pris son chargement, il devient sujet à saisie ; il y reste sujet tant qu'il n'a pas déchargé la cargaison prohibée ; il ne cesse d'être en contravention avec les lois de la guerre qu'après avoir débarqué cette cargaison ; il cesse alors de commettre l'acte hostile, parce qu'il vient de le parfaire.

Sur ce point, doctrines françaises et anglaises s'accordent. Le transport de contrebande de guerre est une aventure commerciale qui commence au sortir des eaux neutres et ne se termine qu'à l'arrivée au port de destination ; le péril dure autant que l'aventure. Mais doctrines françaises et anglaises ne s'accordent plus lorsqu'il s'agit de déterminer ce qu'il faut entendre par transport à destination de l'ennemi.

213. — Système français. — Le règlement français du 26 juillet 1778 autorise la saisie « des navires des Etats neutres qui seraient chargés de marchandises de contrebande destinées à l'ennemi (1) ». Par suite, le transport

(1) Dalloz, *Jurisprudence générale*, v° Prises maritimes, t. XXXVI, p. 915.

n'est illicite, le navire ne peut être saisi qu'autant que les objets de contrebande ont une destination ennemie; la destination du navire est indifférente ; c'est la destination des objets qui décide s'il y a ou non violation des devoirs de neutralité. « Les articles de contrebande de guerre seront donc exposés à la capture, si, d'après les papiers de bord, ils sont à destination d'un port ennemi, quoique le navire soit lui-même à destination d'un port neutre ; ils seront, par contre, soustraits à la saisie, s'ils sont à destination d'un port neutre, bien que le navire ait une destination hostile (1). » Quand les articles de contrebande sont destinés à la flotte ennemie en mer ou dans un port neutre, ils sont sujets à capture aussi bien que s'ils étaient envoyés à un port ennemi; leur destination, en pareil cas, est, en effet, ennemie au premier chef.

214. — Système anglais. — Les solutions anglaises sont différentes. Au lieu de considérer la destination des marchandises, elles s'attachent à la destination du navire. Ce sont bien les marchandises qu'il importe d'arrêter en route, mais c'est le transport vers les ports ou les flottes de l'ennemi qui constitue l'acte illicite ; ce n'est que durant le voyage vers ces ports ou flottes hostiles que les articles de contrebande sont sujets à confiscation ; leur sort se trouve lié à la nature du voyage entrepris par le vaisseau qui est l'instrument de leur transport.

Ce vaisseau a-t-il pour unique destination un port neutre, les objets de contrebande de guerre ne sont pas saisissables à son bord, bien que leur destination soit hostile, bien que le port neutre, but du voyage du navire, ne soit

(1) Fauchille, *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre*, *Revue générale de droit international public*, 1897, p. 302.

pour eux qu'une étape, qu'un lieu de transbordement d'où ils repartiront, sur un autre navire, ou par voie de terre, pour atteindre un port ou une place ennemis (1).

Mais, si la destination neutre du vaisseau exempte les objets de contrebande de la capture, il faut que cette destination neutre soit incontestable. Pour peu qu'il y ait doute à cet égard, la destination hostile du navire est présumée et, le transport devenant illicite, les articles de contrebande sont confisqués. Pour que la destination soit neutre, le navire, au cours de son voyage, ne doit entrer que dans des ports neutres; il est nécessaire que, non seulement le port où il doit achever son voyage, mais tous les ports intermédiaires auxquels il pourrait faire relâche soient neutres ; il faut, de plus, qu'en aucune partie de son voyage il ne doive se diriger vers les flottes ennemies à la mer. Si le port de destination ou un port intermédiaire de relâche est ennemi ou si, en cours de route, le vaisseau doit aborder la flotte ennemie en mer, sa destination est considérée comme hostile, le transport est illicite, et les marchandises de contrebande sont sujettes à capture. Peu importe que les papiers de bord concernant ces marchandises les représentent comme destinées à des neutres, comme devant être débarquées à des ports intermédiaires, alors que le port de destination finale est seul ennemi, ou comme destinées à un port neutre situé au-delà du dernier port de relâche ennemi ; qu'elles paraissent destinées à s'arrêter en deçà ou à aller au-delà des ports ennemis où doit aborder le navire, elles n'en sont pas moins condamnées à raison de la destination hostile du navire.

(1) *A manual of naval prise law*, n° 73.

Leur présence à bord d'un vaisseau qui doit accoster, en cours de route, à des lieux ennemis, suffit à les rendre suspectes ; rien ne serait plus facile que de rédiger des connaissements leur attribuant une destination neutre et de les débarquer aux ports ennemis où l'on ferait relâche ; c'est pour prévenir cette fraude que les Anglais lient le sort des objets de contrebande au parcours du navire. C'est pour la rendre vaine qu'ils tiennent la destination du navire pour hostile dès qu'elle n'est pas évidemment neutre.

La moindre incertitude sur les points de relâche en cours de route suffit à rendre le transport illicite. « Il arrive fréquemment, dit le *Manuel des prises* (1), que la destination du navire est subordonnée, d'après ses papiers, à certaines éventualités. En pareil cas, la destination doit être présumée hostile, si l'un quelconque des ports auxquels, dans l'une de ces éventualités, le navire doit toucher ou aller en fin de compte est hostile. » Toutefois, « cette présomption peut être détruite par la preuve clairement fournie que le capitaine a définitivement abandonné toute destination hostile et ne se rend qu'à destination neutre. »

215. — La théorie du voyage continu. — Il est encore deux fraudes que les Anglais prévoient pour les déjouer.

Le vaisseau peut, pour se mettre à l'abri avec sa cargaison illicite, voyager avec de faux papiers, dissimuler sa destination véritable, qui est ennemie, en s'attribuant une destination neutre. Si le caractère mensonger des papiers est découvert, la destination apparente ne peut

(1) N° 70.

naturellement prévaloir sur la destination véritable; la simulation frauduleuse entraîne des conséquences graves sur lesquelles nous devrons revenir (1).

Le vaisseau peut, sans s'exposer à ces conséquences, chercher, non pas à supprimer, mais à abréger les risques de la traversée, en la coupant en deux parties ; il peut se rendre effectivement au port de destination neutre inscrit sur ses papiers : là il abordera ; il sera censé décharger sa cargaison ; au besoin, il la déchargerait, mais pour la reprendre et la porter ensuite au port ennemi qu'il s'agit d'atteindre. Si le port neutre est bien choisi, à proximité du port ennemi de destination, la traversée périlleuse se trouve singulièrement réduite ; les chances d'échapper au contrôle des croiseurs belligérants sont singulièrement augmentées. Mais le procédé est incorrect et, pour en compromettre le succès, les Anglais lui appliquent la théorie de la continuité du voyage. Lorsqu'un navire, chargé d'objets de contrebande de guerre, doit les porter à l'ennemi, peu importe qu'il divise sa traversée en deux voyages différents, séparés au besoin par des manutentions purement fictives au port de relâche : ces deux voyages, en réalité, n'en font qu'un ; depuis la sortie des eaux neutres où la cargaison suspecte a été prise à bord jusqu'à l'arrivée au port ennemi, point d'aboutissement de la seconde traversée, il n'y a qu'un voyage continu et un transport constamment illicite ; à un moment quelconque de ce voyage continu, la saisie peut trouver place. La fraude ici n'est pas soulignée par la

(1) V. *infrà*, n° 222.

fausseté des papiers; elle résulte seulement de ce que les papiers sont incomplets.

La théorie anglaise de la continuité du voyage suppose l'emploi du même navire dans les deux parties du trajet; elle n'est, en somme, qu'une application de la théorie générale qui lie la destination des objets de contrebande de guerre à la destination du navire, et du principe qui rend cette destination hostile, dès que, parmi les ports auxquels doit aborder le navire, il en est un seul situé en pays ennemi.

216. — Les cours de prises américaines ont, durant la guerre de sécession, donné une extension grave à la théorie du voyage continu, en matière de contrebande de guerre comme en matière de blocus. Elles ont prononcé la confiscation de marchandises de contrebande trouvées à bord de navires neutres qui se dirigeaient d'un port neutre vers un autre port neutre, bien que les papiers de bord fussent reconnus sincères et réguliers, bien que le vaisseau ne dût toucher à aucun port ennemi ; elles ont fondé leurs jugements sur la présomption que les marchandises devaient avoir une destination ennemie.

Leurs décisions semblent se rapprocher des solutions françaises; ce n'est toutefois qu'une apparence : car, d'une part, elles ne répudient point le principe anglais qui, liant le sort des objets de contrebande à la nature de la traversée du vaisseau, prononce la confiscation, malgré la destination neutre des articles de contrebande, si le navire doit toucher un port ennemi ; d'autre part, elles ne subordonnent pas la confiscation à la certitude de la destination ennemie des objets saisis ; elles la prononcent en dépit de la régularité et de l'exactitude des connaissements ; de

simples présomptions leur suffisent pour déclarer que les articles à destination d'un port neutre doivent, en réalité, être réexpédiées de ce port vers un port ennemi. Empruntant à la théorie anglaise les présomptions de fraude basées sur l'itinéraire, sur les points de relâche ou de destination du navire, elles y ajoutent de nouvelles présomptions sans autre base que l'intention prêtée aux propriétaires des objets suspects. La situation du port neutre de destination, les facilités que ce port peut offrir pour le trafic avec l'ennemi, la nature du chargement leur paraissent des indices assez probants de cette intention. Le port neutre est voisin du théâtre des hostilités ; pourquoi y porterait-on des armes, des draps de troupe ou des couvertures de campement, si ce n'est pour les armées ennemies ; ce port est en relations avec le territoire ennemi, comment le matériel militaire pourrait-il y demeurer ; le chargement est utile à la guerre, par qui serait-il employé, si ce n'est par les corps engagés dans la lutte ?

Récemment, une commission de prises italienne s'est inspirée des précédents américains ; le Code de la marine marchande d'Italie (art. 215) subordonne, comme les doctrines anglaises, la saisie des objets de contrebande à la destination du navire qui les porte. Néanmoins, au cours de la guerre avec l'Abyssinie, un croiseur italien saisit un vaisseau hollandais, le *Dœlwyck*, chargé d'armes, à destination du port français de Djibouti. La commission des prises admit la validité de la saisie ; la situation du port de destination, l'inutilité de la cargaison pour les Français en paix avec leurs voisins d'Afrique suffisaient à autoriser.

à son sens, la présomption que le chargement devait, en réalité, parvenir aux Abyssins (1).

217. — Ainsi entendue, la théorie de la continuité du voyage aboutit à une interdiction générale de transport, par mer, de tout objet de contrebande de guerre, dès que, sur un point quelconque, deux Etats sont en lutte. Si la destination hostile, non prouvée, simplement supposée, autorise un belligérant à saisir, nulle cargaison d'articles susceptibles d'usage à la guerre ne saurait naviguer sans risques en quelque point du globe que ce soit. Si les papiers de bord, reconnus authentiques et sincères, sont impuissants à établir la destination neutre soit du navire, soit des marchandises, aucune limite ne pourra borner le champ ouvert aux suppositions malveillantes du belligérant capteur.

Tout transport d'objets utiles à la guerre sera suspect. La situation du port neutre de destination à proximité de l'ennemi a été invoquée par les cours américaines ou par la commission italienne pour justifier la présomption de fraude et motiver les condamnations prononcées ; son éloignement ne serait pas une garantie suffisante ; un port lointain pourrait aussi bien servir d'étape ; puisqu'il s'agit d'appréciation, les tribunaux du capteur seraient aussi fondés à penser qu'un port moins proche du territoire ennemi a été choisi pour relâche à dessein, afin de mieux dissimuler, pendant la première partie du voyage, le but final et le caractère illicite du transport. On a allégué encore les facilités qu'offrait le port de destination pour l'ex-

(1) Fauchille, *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre*, *Revue générale de droit international public*, 1897, p. 298 et suiv.

pédition à l'ennemi des marchandises incriminées; tout port moins éloigné que le port d'embarquement primitif offrira plus de facilités que celui-ci, et cela suffira à autoriser le soupçon. On a argué enfin du défaut d'emploi, au port neutre de destination, des objets compromis par leur utilité à la guerre et rien ne montre mieux le danger, pour les neutres, des simples présomptions, l'impossibilité, pour eux, de prévoir et de restreindre ces présomptions. Les belligérants jugeront toujours que des armes ne peuvent servir à des nations en paix ; ils inclineront à la même opinion quand il s'agira d'articles de caractère moins défini, mais dont l'avantage pour leur ennemi paraitra évident. Le commerce des neutres, de port neutre à port neutre, devra, pour être en sécurité, s'abstenir de tout transport de marchandises proclamées contrebande de guerre.

Les décisions américaines restreignaient la liberté du trafic des neutres dans une guerre entre Etats maritimes; la solution italienne étendait la restriction au cas où l'un des Etats en lutte était un Etat purement continental.

218. — Pareille extension de la théorie du voyage continu semble inacceptable aux auteurs mêmes qui acceptent le principe de la continuité du voyage. L'Institut de droit international a admis, dans le règlement sur la contrebande de guerre, voté à Venise en 1896, que le transport vers un port neutre pourrait être illicite, mais il a eu soin de proscrire les présomptions d'intention, les simples suppositions de fraude. « La destination pour l'ennemi, aux termes de l'article 1er, § 2, de son règlement, est présumée lorsque le transport va à l'un de ses ports, ou bien à un port neutre qui, *d'après des preuves évidentes et de fait*

incontestable, n'est qu'une étape pour l'ennemi, comme but final de la même opération commerciale (1). »

Quant à la doctrine anglaise, elle se garde d'approuver l'extension donnée par les cours américaines à la théorie du voyage continu. Nous avons cité les solutions très nettes du *Manuel des prises :* la destination hostile du navire est la condition nécessaire du caractère illicite du transport de la contrebande ; la théorie du voyage continu ne s'applique, n'entraine confiscation de la cargaison suspecte que dans le cas où le navire, ostensiblement dirigé sur un port neutre, doit, en réalité, atteindre un port ennemi ; elle n'a d'autre effet que de déjouer la fraude qui consiste à dissimuler la véritable destination du navire au moyen de papiers véridiques, mais incomplets. Lawrence, influencé peut-être par la connaissance approfondie des idées américaines, semble incliner vers une rigueur plus grande que le *Manuel des prises ;* il se garde toutefois d'aller aussi loin que les cours des Etats-Unis ; il se garde même d'affirmer formellement que la destination hostile des marchandises de contrebande doive l'emporter sur la destination neutre du navire. « Dans les cas où la destination du navire est indubitablement neutre, dit-il, la destination de la cargaison est également considérée comme neutre, à moins, *peut-être*, que la preuve la plus forte du contraire soit fournie (2). »

(1) V. *Annuaire de l'Institut*, t. XV, 1896, p. 230.
(2) § 179, p. 615.

§ 4. — *Sanction du transport de contrebande de guerre.*

219. — Les navires chargés de contrebande de guerre étaient autrefois confisqués ; on s'est relâché, depuis, de cette sévérité : la confiscation a cessé à leur égard, en principe du moins. Le transport dont ils sont l'instrument est sans doute illicite ; en l'effectuant, ils contreviennent aux devoirs de la neutralité ; mais l'infraction qu'ils commettent est en quelque sorte accessoire. Ce n'est pas, comme dans le cas de blocus, le but même de leur voyage qui se trouve en contradiction avec leurs obligations de neutres ; c'est seulement la présence à leur bord de marchandises dont la remise à l'ennemi est interdite. C'est l'envoi de ces marchandises qui constitue l'acte préjudiciable au belligérant, l'acte hostile ; c'est donc le propriétaire de ces marchandises qui viole, au premier chef, les devoirs de neutralité ; c'est lui qui doit être avant tout frappé. Les objets de contrebande demeurent toujours sujets à confiscation. Le propriétaire du navire ne restera pas indemne ; une sanction moins grave paraît toutefois suffisante : la saisie, la conduite au port du capteur, l'instance qu'il devra suivre entraîneront la perte du fret afférent à la cargaison condamnée, un retard considérable dans l'accomplissement de son voyage, des dépenses de navigation causées par le détour de sa route, les frais toujours coûteux d'un procès. C'est, dans l'opinion actuelle, une sanction suffisante à l'infraction par lui commise.

Tel est du moins le principe, mais le principe souffre des exceptions ; la confiscation reparaît, lorsqu'au simple

transport d'objets de contrebande de guerre viennent s'ajouter des circonstances aggravantes. En France comme en Angleterre le navire peut être, en certains cas, condamné ; les causes de condamnation sont toutefois différentes.

220. — Système français. — Le règlement français du 26 juillet 1778 est toujours en vigueur. Il édicte, en tout cas, la confiscation des objets de contrebande ; il y ajoute la confiscation du navire et même de la partie innocente de la cargaison, lorsque la contrebande de guerre représente à bord les trois quarts de la valeur du chargement (1). En tout autre cas, navire et marchandises inoffensives doivent être relâchés.

Cette solution est vivement critiquée par les auteurs ; la proportion des trois quarts du chargement est arbitraire, comme le serait d'ailleurs toute proportion, quelle qu'elle fût. Si le fait du transport d'objets de contrebande n'est pas en lui-même assez grave pour motiver, en tout cas, la condamnation du navire, la quantité des objets transportés ne saurait modifier la nature ni, par suite, la sanction de ce fait.

A défaut de raison décisive, la confiscation du navire peut encore se couvrir de prétexte; le secours fourni à l'ennemi est plus grand lorsque la cargaison hostile est plus importante; le transport, toujours défavorable à l'un des belligérants, devient plus menaçant pour lui quand la contrebande emplit le vaisseau ; si la sanction paraît extrême, elle est du moins la conséquence d'une faute. Mais, en ce qui concerne les biens inoffensifs trouvés à bord,

(1) V. Dalloz, *Jurisprudence générale*, v° Prises maritimes, n° 11.

la confiscation est sans excuse. Marchandises neutres à bord d'un navire neutre, aucun reproche ne saurait leur être adressé. La « contagion », l'« infection hostile » qu'on leur attribue ne reposent sur aucun fondement. Leur propriétaire n'était point tenu de s'enquérir de la nature des objets qui voyageraient avec elles ; si le navire est chargé à l'excès de produits suspects, la faute en est au capitaine ou à l'armateur, et de cette faute l'expéditeur de biens inoffensifs n'est nullement responsable. Il l'ignore le plus souvent ; il est toujours en droit de l'ignorer ; il ne peut l'empêcher; c'est assez pour qu'il n'en doive pas souffrir.

221. — Système anglais. — 1° Confiscation. — Les doctrines anglaises sont, dans leurs sévérités, plus raisonnables. Si les objets de contrebande sont, en principe, sujets à confiscation, la proportion de ces objets à bord est sans conséquence ; les biens inoffensifs appartenant à des tiers étrangers à l'armement ne risquent rien au contact des marchandises illicites appartenant à d'autres. Navire et cargaison innocente n'encourent de confiscation qu'à raison de fautes personnelles à leurs propriétaires. En réalité, le propriétaire du navire a surtout occasion d'en commettre ; il risque de voir confisquer, en certains cas, son vaisseau et toutes ses marchandises à bord ; le tiers propriétaire d'objets inoffensifs ne perdra jamais ses biens pour le seul fait de les avoir embarqués sur un navire chargé de contrebande.

222. — Trois circonstances entraînent, dans l'opinion anglaise, la confiscation du navire chargé de contrebande et de toutes marchandises appartenant au propriétaire du vaisseau, qui se trouvent à bord au moment de la saisie.

C'est, en premier lieu, la présence à bord d'objets de contrebande, propriété de l'armateur. La perte du navire et des biens inoffensifs est la conséquence de l'envoi à l'ennemi des articles illicites. Lord Stowell a formulé le principe en ces termes : « Quand un homme s'est engagé dans une transaction illégale, l'intégralité de ses biens embarqués dans cette transaction est sujette à confiscation (1). » Le propriétaire des objets de contrebande commet, en les envoyant par mer, un acte hostile ; tous ses biens compromis dans l'expédition partageront le sort de la cargaison coupable (2). S'il est étranger à l'armement, il ne peut perdre que ses marchandises, mais il les perd toutes, celles qui sont innocentes aussi bien que les autres. S'il est intéressé dans le navire, il perd de plus sa part de propriété du vaisseau ; s'il en est seul propriétaire, il le perd tout entier. L'armateur qui fait pour son compte le commerce de contrebande aura donc recours, s'il est prudent, à d'autres navires que les siens pour porter à l'ennemi les objets de contrebande.

La seconde cause de confiscation du vaisseau et des biens innocents appartenant à l'armateur est l'emploi de papiers simulés. On se montre indulgent pour le propriétaire de navire qui transporte au grand jour de la contrebande pour le compte des tiers. Mais celui qui dissimule le caractère ou la destination de sa cargaison, pour tromper la surveillance des croiseurs intéressés, couvre l'acte hostile des propriétaires de biens suspects ; il prend parti pour eux ; il se fait leur complice : il ajoute une fraude personnelle à leur infraction ; épousant leur cause, il mérite leur

(1) Cité par Lawrence, § 280, p. 617.

(2) Lawrence, *ibid.: A manual of naval prize law*, n° 82.

sort. Hall admet la même rigueur, lorsque le propriétaire du navire, sans user d'aucun subterfuge pour sauver la cargaison menacée, a eu simplement connaissance du transport de marchandises de contrebande (1). Pareille solution équivaudrait presque à ériger en règle la confiscation du vaisseau. L'armateur doit, en effet, savoir ce qui se passe à bord. Le *Manuel des prises* ne mentionne pas cette cause de confiscation et Lawrence (2) la combat. « Si nous considérons, dit-il, qu'à une date aussi lointaine que 1798, lord Stowell pouvait dire, dans le cas du *Ringende Jacob* : « Le transport d'articles de contrebande n'a d'autre sanction que la perte du fret et les frais, excepté lorsque le vaisseau appartient au propriétaire de la cargaison, ou lorsque la simple incorrection du fait de transporter une cargaison de contrebande a été accompagnée d'autres circonstances aggravantes, impliquant malveillance », nous pouvons penser sûrement qu'une sévérité non mentionnée par lui ne serait plus tolérée dans la pratique plus douce de notre époque. »

Enfin, la troisième circonstance aggravante, qui entraîne confiscation des biens appartenant au propriétaire du navire, résulte du fait que les marchandises trouvées à bord ont été expressément déclarées marchandises de contrebande par traité conclu entre le pays de l'armateur et l'Etat belligérant qui saisit. « La violation d'un accord international est considérée comme une aggravation de l'offense et comme suffisant à justifier la confiscation du navire capturé (3). »

(1) V. § 247, p. 693. V. dans le même sens Phillimore, t. III, n° 276.
(2) § 280.
(3) Lawrence, § 280, p. 618.

223. — La confiscation n'atteint le navire et les marchandises innocentes que par contre-coup. Les objets de contrebande sont seuls frappés à raison de leur qualité même. Vaisseau et biens inoffensifs ne le sont qu'à raison de leur complaisance ou de leur compromission. Les risques semblent donc cesser pour le navire et la cargaison licite quand ils cessent pour la contrebande de guerre, c'est-à-dire lorsque les objets de contrebande ont été débarqués. Telle est bien, en effet, la règle. Toutefois, le *Manuel des prises* y mentionne une exception : « Si, dit-il, un commandant rencontre un vaisseau à son voyage de retour et reconnaît qu'à son voyage d'aller, ce vaisseau portait des objets de contrebande avec des papiers simulés, il doit le saisir; et le fait que la cargaison de retour n'a pas été achetée avec le produit de la vente de la cargaison de contrebande de l'aller ne fait aucune différence (1). » Hall et Lawrence rappellent certains précédents où le voyage de retour avait été considéré comme ne faisant, avec le voyage d'aller, qu'une seule et même opération, où l'emploi de faux papiers à l'aller avait entraîné, au retour, capture du navire et de sa cargaison, mais ils expriment des doutes sur la valeur de ces précédents et se montrent hostiles à toute confiscation lorsque la contrebande n'est plus à bord (2).

224. — On a cherché parfois à éviter au navire porteur de contrebande les retards et les frais inséparables de la saisie : on a réclamé pour lui le droit de poursuivre librement sa route en faisant abandon au croiseur belligérant des objets de contrebande ; plusieurs traités ont sti-

(1) § 80, p. 23, 24.

(2) Hall, § 247, p. 696 ; Lawrence, § 279, p. 616,

pulé l'emploi de cette procédure sommaire; l'Institut de droit international s'y est montré favorable dans son Règlement sur les prises maritimes (1). Les Anglais la condamnent très nettement (2).

On ne peut contester, sans doute, qu'elle procure à la navigation neutre un grand avantage ; elle lui permet en effet de limiter à la simple perte du fret les risques du transport de contrebande. Mais cet avantage a sa contre-partie : la capture des objets de contrebande donne lieu, comme toute capture, à une instance devant les tribunaux de prises ; le contrôle de ces tribunaux est la principale garantie contre les abus auxquels pourraient se livrer les croiseurs ; ce contrôle ne peut être efficace qu'autant que les affirmations du capteur peuvent être contredites avec succès par les intéressés. Les papiers de bord, l'interrogatoire du capitaine, au besoin de l'équipage, sont les éléments de preuve indispensables pour le propriétaire des biens saisis à tort. Si les marchandises qualifiées de contrebande par le croiseur qui les saisit sont conduites dans un port belligérant, tandis que le navire qui les portait poursuit sa route, nulle contradiction ne pourra facilement mettre le capteur en échec. Les propriétaires de cargaison suspecte seront sans défense ; ils n'auront d'autre ressource que de se retourner contre le

(1) « Art. 33. — Le navire arrêté pour cause de contrebande de guerre peut continuer sa route, si sa cargaison ne se compose pas exclusivement ou en majeure partie de contrebande de guerre et que le patron soit prêt à livrer celle-ci au navire du belligérant, et que le déchargement puisse avoir lieu sans obstacle selon l'avis du commandant du croiseur. » *Tableau général de l'Institut*, p. 202.

(2) *A manual of naval prize law*, § 82, p. 24 ; Hall, § 247, p. 692 ; Lawrence, § 281, p. 619.

navire qui aura livré leur marchandise au croiseur belligérant. Quelle que soit l'issue de cette instance, un intérêt neutre ne se trouvera pas moins sacrifié. Puis, en sens inverse — et c'est ce qui paraît frapper surtout les Anglais — le capteur peut avoir, à son tour, besoin des papiers de bord et des dépositions de l'équipage. Si la saisie est justifiée, mais si la validité en est âprement et habilement contestée, ces preuves lui sont nécessaires pour établir que la confiscation doit être prononcée, ou que du moins quelque irrégularité autorisait le soupçon, commandait la conduite au port et l'examen judiciaire et que, si la capture n'est pas validée, le capteur n'ayant commis aucune faute ne doit encourir nulle condamnation en dommages-intérêts.

225. — 2° Préemption. — La confiscation de la contrebande est la règle, mais à cette règle les Anglais admettent des exceptions. A la confiscation ils substituent, dans certains cas, la préemption. La préemption est l'achat forcé, la saisie des marchandises illicites contre indemnité fixée par les tribunaux du capteur. L'indemnité est allouée par les cours britanniques sur les bases suivantes : au prix des objets saisis, payé par l'exportateur, on ajoute le montant des frais exposés par lui, notamment le prix du fret, plus un bénéfice raisonnable, généralement fixé à dix pour cent de la valeur des objets au port d'embarquement.

Cet adoucissement de sanction paraît né d'une transaction entre les intérêts et les prétentions contraires de l'Angleterre belligérante et de certains Etats neutres.

Au XVIIIe siècle, les guerres maritimes où la Grande-Bretagne était partie causaient le plus grand préjudice à certaines régions pacifiques, notamment à la Finlande, alors province suédoise. La Finlande vivait en grande

partie de l'exportation de produits naturels, sapins, poix, goudron ; ces produits figuraient sur les listes de contrebande dressées par l'Angleterre ; leur confiscation menaçait de réduire à la famine une fraction importante de la population suédoise. La Grande-Bretagne avait intérêt à ménager la Suède ; d'autre part, elle ne voulait point rayer de ses listes de contrebande des objets utiles à ses adversaires ; elle consentit, en maintenant leur caractère, à modérer la sanction de ce qu'elle tenait pour son droit strict. En saisissant les marchandises illicites, elle atteignait le but essentiel puisqu'elle en privait ses ennemis ; en allouant aux propriétaires une « indemnité raisonnable », elle évitait de ruiner ces derniers. L'indemnité sans doute n'était pas équivalente aux profits qu'eût assurés la vente au pays de destination, mais elle garantissait contre toute perte et laissait de quoi vivre ; la limitation des gains valait encore mieux pour les neutres que les charges d'une guerre où ils auraient été parties.

La préemption toutefois n'a jamais été admise pour tous les objets de contrebande. Il en est dont l'envoi à l'ennemi constitue une violation si flagrante des devoirs de la neutralité que nulle excuse n'en saurait adoucir la sanction. Les objets de contrebande absolue demeurent, en principe, sujets à confiscation, et nous avons eu occasion de montrer quelle extension les Anglais ont donnée à la notion de contrebande absolue. Dans cette catégorie, il n'est fait d'exception, la préemption n'est admise qu'en faveur des objets à l'état brut qui sont des produits du sol du pays neutre exportateur, comme l'étaient, par exemple, les goudrons de Finlande. Les objets manufacturés, fussent-ils susceptibles d'usages pacifiques, ne bénéficient

jamais de pareille indulgence. Les marchandises inscrites, non plus sur les listes de contrebande absolue, mais seulement sur les listes de contrebande conditionnelle, peuvent toutes au contraire jouir de la solution adoucie. Elles sont ordinairement exemptées de la confiscation et sujettes seulement à la préemption.

Il convient de remarquer toutefois que, sauf stipulation expresse de traités, les Anglais ne considèrent point la substitution de la préemption à la confiscation comme obligatoire. Le droit international, dans leur opinion, autorise toujours la confiscation de tous les objets qualifiés par la couronne britannique de contrebande, soit absolue, soit conditionnelle ; mais l'usage s'est introduit en Angleterre de ne pas user des rigueurs autorisées par le droit strict à l'égard des catégories ci-dessus mentionnées, et cet usage a reçu l'approbation de la doctrine en même temps que l'autorité de la pratique.

226. — Si l'on compare les solutions françaises et anglaises en matière de contrebande de guerre, on est amené à reconnaître que, plus douces sur certains points, les solutions anglaises sont, dans l'ensemble, plus sévères. Elles s'abstiennent de condamner le navire et la cargaison innocente par cela seul que la contrebande représente à bord une proportion considérable du chargement; elles substituent, pour un grand nombre d'objets, la préemption à la confiscation. Mais elles autorisent la confiscation de quantité de marchandises dont les dispositions françaises assurent la liberté; leurs listes de contrebande sont longues, et elles peuvent être allongées par décision de la couronne ; la liste de contrebande absolue comprend des objets qui, en France, ne sont nullement considérés

comme contrebande. Le droit de préemption, moins rigoureux sans doute que la confiscation, est cependant encore une lourde entrave à la liberté du commerce neutre; car il s'étend à un grand nombre de marchandises que les doctrines françaises proclament libres.

§ 5. — *Réformes proposées.*

227.— On a proposé, il y a quelques années, une véritable réforme du droit maritime international en ce qui concerne la contrebande de guerre. Dans son livre, *De la contrebande de guerre et des transports interdits d'après les principes du droit international contemporain* (1), M. Kleen critiquait avec vivacité les inconvénients et les abus auxquels ont donné lieu les doctrines admises jusqu'ici ; il indiquait les modifications radicales qui devaient, à son avis, mettre un terme aux prétentions excessives des belligérants. Après avoir fait le procès des incertitudes, des contradictions, de l'anarchie véritable où ont conduit, en matière de contrebande de guerre, les variations des Etats, M. Kleen exposait les remèdes propres à assurer, avec la fixité des règles, l'émancipation du commerce des neutres. Il proposait d'abord de restreindre la notion de la contrebande aux seuls objets faits expressément pour la guerre, voués par leur nature même aux usages belliqueux, puis, pour prix de cet avantage, d'imposer aux sujets neutres l'obligation de s'abstenir du commerce de contrebande, aux Etats neutres le devoir de réprimer sur terre et sur mer les transactions illicites de leurs sujets. Le commerce de contrebande de guerre, perdant

(1) Paris, 1893.

en étendue, eût acquis une gravité plus grande. Cessant d'être une simple « aventure commerciale, » il fût devenu un délit international. Les belligérants auraient conservé le droit de contrôle et de répression qu'ils possèdent actuellement ; ils auraient gagné le concours des Etats neutres et la faculté de rendre ces Etats responsables des entreprises condamnables de leurs sujets.

228. — Les propositions de M. Kleen ont reçu un accueil favorable en ce qui concerne la restriction de la notion de contrebande ; cependant sur ce point même, l'Institut de droit international n'a pas cru devoir adopter, sans réserves, la solution radicale dont il était saisi. En condamnant les contrebandes relative ou accidentelle, il a cependant admis, comme une soupape de sûreté indispensable, le droit de préemption sur les objets susceptibles de servir également à la guerre et à la paix. Les petits Etats, attachés à la neutralité, ont tout intérêt à voir resserrer dans les limites les plus étroites la notion du trafic illicite, mais les Etats plus puissants qui risquent davantage d'être un jour engagés dans une guerre maritime, ne sont guère enclins à consentir l'entière liberté des transports de houille ou autres objets utiles aux industries inoffensives, mais en même temps nécessaires aux flottes.

Quant à la transformation du fait de contrebande de guerre en délit international, Etats secondaires et puissances de premier ordre y paraissent également opposés. Les Etats faibles redoutent les charges d'une surveillance difficile et les dangers d'une responsabilité trop lourde ; ils craignent les résistances de leurs sujets à l'interdiction ; ils redoutent les querelles que leur pourraient chercher des belligérants ombrageux. Les puissances de premier

ordre, à leur tour, gagneraient peu à la collaboration souvent suspecte des Etats neutres dans la répression du commerce de contrebande ; elles s'acquittent d'habitude, à leur gré, de la police des mers ; elles ne s'en remettraient à personne du soin de la faire ; elles ne sentent guère le besoin de s'y faire aider. Que si, dans une guerre maritime, elles demeurent neutres, elles préfèrent assurer à leurs sujets la liberté d'agir à leurs risques et périls ; elles se soucient peu de limiter l'activité industrielle de leurs nationaux en leur fermant elles-mêmes des débouchés dans l'intérêt des seuls belligérants.

229. — L'Angleterre semble particulièrement hostile aux idées émises par M. Kleen. Leur nouveauté contrarie son amour de la tradition ; leurs conséquences vont à l'encontre de ses intérêts. Elle n'a que faire du concours des Etats neutres pour arrêter la contrebande faite à son détriment ; s'il est puissance au monde capable de faire seule, à son profit, la police des mers, c'est assurément elle. Au cas où elle reste neutre, elle n'entend pas être obligée de fermer ses manufactures d'armes, ses usines, même simplement d'arrêter l'exportation vers les pays belligérants, des objets utiles à la guerre. Elle consent à ne point protéger ceux de ses sujets qui pratiquent des envois illicites. Il lui répugnerait de les frapper elle-même. Elle pourrait frapper plus sûrement, plus fréquemment, plus efficacement que les belligérants ; il lui plait que les belligérants seuls prennent à tâche de surprendre les objets de contrebande ; elle sait que le commerce britannique aura, de la sorte, médiocrement à souffrir et peut-être beaucoup à gagner.

Préciser et restreindre la notion de la contrebande, c'est là encore une entreprise peu faite pour lui être agréable. Si l'élasticité des listes de contrebande a été nuisible à d'autres, cette élasticité, loin de lui nuire, l'a servie. Lorsqu'elle sera neutre, sa puissance vaudra toujours à ses sujets des ménagements ; il lui suffira de parler haut pour que les croiseurs belligérants soient sobres de saisies d'objets douteux. Lorsqu'elle sera belligérante, son intérêt l'engagera à prohiber, à atteindre toutes les marchandises que leur nature et les circonstances permettraient à ses ennemis d'employer avec profit à la lutte. L'extension de la notion de contrebande permettrait, en outre, de mettre en échec l'immunité que les biens de l'ennemi seraient tentés de demander au pavillon neutre; elle aurait, en tout cas, l'avantage de rendre plus coûteux et plus difficile l'approvisionnement de ses adversaires en objets susceptibles d'usage à la guerre.

230. — Il est peu probable que la Grande-Bretagne renonce à sa conception extensive de la contrebande de guerre et à la faculté pour la couronne de modifier les listes de contrebande. Le seul adoucissement qu'il soit permis d'attendre d'elle serait la substitution, sur une plus large échelle, de la préemption à la confiscation.

Lawrence, après avoir constaté les divergences qui séparent les Etats, cherche une base d'entente et demande si l'on ne pourrait la trouver dans « une franche acceptation par les autres puissances de la doctrine britannique et américaine de la contrebande occasionnelle, en retour du transfert à la classe de la contrebande conditionnelle de maints objets actuellement qualifiés de contrebande

absolue par la Grande-Bretagne (1), » c'est-à-dire du transfert à la catégorie des objets ordinairement soumis à simple préemption de quantité d'articles habituellement sujets à confiscation.

Faire succéder la simple préemption à la confiscation, ce serait alléger notablement la charge qui pèse actuellement sur les neutres. Le droit de préemption réduit sans aucun doute les bénéfices des neutres; mais, s'il limite leurs gains, il ne les met pas en perte. Cela seul serait un avantage considérable.

On a élevé, il est vrai, contre le droit de préemption une objection d'ordre théorique. Quel pourrait être, dit-on, le fondement juridique d'un droit aussi exorbitant? Quel prétexte le belligérant invoquerait-il pour pratiquer cette expropriation dans son intérêt propre? L'Institut de droit international n'a pas jugé l'objection décisive; Lawrence d'ailleurs y avait d'avance répondu.

Le fondement du droit de préemption est le même que celui de la confiscation, c'est la nécessité, c'est le droit pour le belligérant de mettre obstacle aux entreprises des sujets neutres qui apportent à son adversaire des ressources pour la lutte et constituent par là même un acte hostile ou tout au moins suspect d'hostilité. Il ne saurait être question de préemption à l'égard des objets dont le caractère licite est incontestable. Dès qu'il s'agit de biens sujets à discussion, le droit de préemption apparait à la fois comme une sanction adoucie et comme un heureux moyen de transaction entre les intérêts et les prétentions contradictoires des belligérants et des neutres. Il suppose

(1) § 278, p. 612.

toujours, chez le belligérant qui l'exerce, la nécessité par lui dûment proclamée d'intercepter les marchandises saisies à destination de l'ennemi, chez le neutre, une faute tantôt lourde, tantôt légère, l'envoi d'objets utiles à la guerre au mépris de l'avertissement donné.

Dans nombre de cas où la confiscation peut sembler rigoureuse à l'excès, la préemption est tolérable et c'est pourquoi elle sert de base d'entente entre Etats qui ne professent point les mêmes idées sur le caractère licite ou illicite de tels ou tels objets. Elle peut encore se recommander à un autre point de vue. Il est naturel que les belligérants et non les neutres fassent les frais de la lutte. Il nous paraît donc équitable que les belligérants payent, au lieu de les confisquer, les marchandises même utiles à la guerre dont ils croient indispensable de priver leurs ennemis. La confiscation se comprend encore s'il s'agit d'armes, de munitions ou d'objets analogues, ne servant qu'à la guerre et dont l'expédition viole manifestement les devoirs de la neutralité. Elle est excessive lorsqu'il s'agit de biens de nature douteuse, d'usage double ; en pareil cas, la faute de l'expéditeur est assurément moindre. S'il brave les instructions d'un des belligérants, ce peut être inconsciemment, c'est la plupart du temps sans savoir si les biens qu'il envoie serviront à la guerre ou à la paix ; l'acte hostile n'est pas chez lui suffisamment caractérisé ; c'est d'imprudence qu'on le peut taxer, plutôt que d'immixtion dans la lutte. L'imprudence ne mérite point spoliation.

La substitution de la préemption à la confiscation en matière de contrebande de guerre constituerait, au profit des neutres, un progrès très sensible et ce progrès nous

parait réalisable ; c'est le seul sans doute auquel se prêterait l'Angleterre, mais cette puissance s'y prêterait d'autant mieux qu'elle en a pris elle-même l'initiative. Nous souhaitons que les Etats entrent dans la voie indiquée par l'Institut de droit international et cherchent à diminuer les incertitudes et les dangers d'une des parties jusqu'ici les plus obscures du droit international maritime.

CHAPITRE VIII

Services de transport interdits (Unneutral service).

231. — On a longtemps assimilé aux transports de contrebande de guerre les transports de troupes, d'agents de gouvernements belligérants ou de « dépêches ennemies. » Phillimore traite de ces transports au milieu du chapitre qu'il consacre à la contrebande; des auteurs récents les qualifient tantôt de contrebande par accident, tantôt d'analogues de la contrebande. Cette dernière dénomination indique que l'assimilation à la contrebande n'est pas exacte; elle ne marque pas cependant d'une manière assez nette les différences qui séparent les deux catégories de transport autrefois confondues. Aussi doit-on préférer l'expression de « services de transport interdits, » adoptée par l'Institut de droit international en 1896, ou l'expression anglaise « *unneutral service* » donnée par Lawrence.

La seule analogie entre la contrebande de guerre et le transport de troupes, d'agents ou de dépêches ennemis, c'est que le belligérant lésé par leur envoi les peut arrêter sur mer, à bord des navires qui les portent, afin de les empêcher d'atteindre leur destination. Mais la nature de

l'infraction aux devoirs de la neutralité diffère ; la sanction de l'infraction diffère également.

S'agit-il de contrebande de guerre, c'est d'ordinaire une simple aventure commerciale que tente l'expéditeur et que sert le navire chargé du transport; pour tous deux, le mobile habituel est l'intérêt, l'espoir d'un bénéfice à réaliser. S'agit-il de transports de troupes, d'agents ou de dépêches ennemis, l'ordre d'envoi est dû à de tout autres motifs; ce sont des considérations de guerre qui le dictent; le navire qui l'exécute ne se fait pas l'instrument d'une affaire dont le contre-coup n'atteint qu'indirectement l'ennemi ; il se fait le complice d'un acte de guerre dirigé contre lui. Si l'attrait du gain peut être l'unique mobile de sa complicité, il n'en reste pas moins que l'aide qu'il procure à l'un des belligérants est d'un tout autre ordre que le transport de contrebande de guerre ; il revêt un caractère plus grave et une teinte d'hostilité beaucoup plus accentuée. C'est assez pour modifier la nature de l'infraction et pour justifier une sanction plus rigoureuse.

Autorisées par la gravité de l'acte, les sévérités plus grandes de la répression sont d'ailleurs commandées par des nécessités pratiques. Il est plus aisé de dissimuler la présence à bord d'agents ou de dépêches que celle de marchandises de contrebande; l'infraction est d'autant plus facile à commettre que la surveillance est plus facile à déjouer; il faut, pour en détourner, que le risque moins grand d'être découvert soit compensé par le risque plus redoutable d'une sanction plus rude en cas de surprise. Aussi ne se contente-t-on pas d'empêcher troupes, agents ou dépêches surpris de parvenir à destination ; la confiscation frappe, en principe au moins, le navire qui les porte.

232. — Solutions du « Manuel des prises britannique. » — Le *Manuel britannique des prises maritimes* exprime des règles sévères en termes absolus. Il évite les expressions de contrebande ou d'analogues de contrebande ; son chapitre VII porte le titre caractéristique de « vaisseaux neutres agissant au service de l'ennemi ; » dans ce chapitre, il interdit et des transports de personnes et des transports de dépêches.

En ce qui concerne les personnes, la prohibition est sans réserves pour le transport de soldats, de marins ou d'officiers, quelque faible qu'en soit le nombre ; elle atteint également les fonctionnaires civils lorsqu'ils sont envoyés au dehors pour le service de l'ennemi et aux frais de son trésor. Elle ne vise jamais les diplomates envoyés par l'ennemi auprès d'un Etat neutre ou par un Etat neutre auprès de l'ennemi.

En ce qui concerne les dépêches, l'interdiction comprend sous le nom de « dépêches de l'ennemi » toutes « communications officielles, importantes ou non, entre officiers militaires ou civils au service de l'ennemi, sur les affaires publiques de leur gouvernement (1). » Mais cette règle comporte une exception : « Les communications officielles entre le gouvernement ennemi et les ambassadeurs ou consuls de l'ennemi résidant en pays neutres » sont permises, parce qu'on présume qu' « elles concernent les affaires de l'Etat neutre et sont par suite d'un caractère pacifique. » Les communications officielles entre le gouvernement ennemi et les gouvernements neutres sont toujours licites (2).

(1) N° 97, p. 27.

(2) *A manual of naval prize law*, chap. VII, n°s 88-90, 96-99.

Le transport des personnes ou des dépêches prohibées ne saurait trouver d'excuse ni dans l'ignorance de leur caractère par le capitaine, ni dans le fait que le transport aurait été imposé de force par l'ennemi. L'infraction commence au moment où le navire quitte le port d'embarquement des personnes ou dépêches suspectes; elle cesse, dès que personnes ou correspondances illicites ont été débarquées. Les croiseurs britanniques ne sont pas autorisés à enlever purement et simplement, à bord du navire arrêté, les personnes ou les missives interdites; ils doivent saisir le vaisseau qui les porte et l'envoyer, avec ces personnes ou ces dépêches, dans un port anglais. Les troupes ou agents de l'ennemi demeureront naturellement prisonniers ; les dépêches seront retenues; quant au navire, il sera confisqué avec la portion de la cargaison à bord appartenant à son propriétaire. C'est encore une application du principe d'après lequel toute infraction aux devoirs de la neutralité, assez grave pour être punie de confiscation, entraîne, pour son auteur, perte de tous les biens engagés dans l'aventure interrompue par les croiseurs de l'ennemi.

Les dispositions que nous venons de citer dépassent en sévérité la mesure à laquelle s'arrêtent et les auteurs continentaux et les auteurs anglais les plus récents. Elles ne font, en effet, nulle distinction selon le trajet effectué par le navire surpris; qu'il s'agisse de traversées entre ports ennemis, entre port ennemi et port neutre, ou même entre deux ports neutres, peu importe ; le caractère des personnes et la nature des dépêches suffisent, en tout cas, à autoriser la confiscation ; nulle distinction n'est faite non plus selon la qualité ou l'emploi habituel des vaisseaux

arrêtés; vaisseaux frétés par l'Etat ennemi pour un transport qui l'intéresse exclusivement ou vaisseaux prenant par surcroît quelques passagers ou missives suspects, vaisseaux naviguant indifféremment dans toutes les mers selon les hasards des frets qu'ils rencontrent ou vaisseaux accomplissant toujours un service régulier du même point au même point, vaisseaux affectés au seul trafic des marchandises ou vaisseaux destinés au transport des passagers et chargés des lignes postales, tous sont indistinctement condamnés dès qu'ils admettent à leur bord des hôtes ou des missives dont le caractère est hostile. La bonne foi du capitaine et de l'armateur ne les préserve pas de la confiscation; nulle excuse n'est admise, ni celle de la violence qu'il a fallu subir, ni celle de l'ignorance bien naturelle, bien innocente cependant, lorsqu'il s'agit de navires faisant un service régulier de passagers ou de poste.

Le *Manuel des prises* reproduit toutes les rigueurs des anciennes décisions des cours de prises britanniques; certaines de ces rigueurs ne semblent plus de mise aujourd'hui. Il s'est opéré, dans les relations maritimes, des changements considérables dont il y aurait lieu de tenir compte. C'est à quoi s'applique la doctrine.

233. — Solutions de l'Institut de droit international. — Parmi les auteurs continentaux, il serait facile de relever des incertitudes et des divergences, comme, parmi les précédents des dernières guerres maritimes, il serait aisé de signaler l'insuffisance, le manque de précision des instructions gouvernementales. Les tendances nouvelles ont pris corps dans les dispositions adoptées, presque sans discussion, par l'Institut de droit international à la session

de Venise, en 1896. Il est utile de les relever et de marquer nettement les points où elles diffèrent des solutions données par le *Manuel des prises britannique.*

Tandis que le *Manuel des prises britannique* condamne indistinctement tout transport de personnes ou dépêches suspectes, l'Institut de droit international distingue selon les circonstances où s'opère le transport : 1° Le transport des personnes ou dépêches suspectes n'est pas illicite sur toutes les routes maritimes ; il y a lieu, pour en apprécier le caractère, de tenir compte du trajet effectué ; 2° ce transport n'est pas illicite sur tous vaisseaux, quels qu'ils soient; il y a lieu de tenir compte de la nature des opérations auxquels se livrent, des services auxquels sont affectés les navires porteurs de personnes ou de dépêches suspectes: ce qui suffirait à justifier la condamnation d'un navire détourné de son emploi habituel pour prêter aide à l'ennemi ne saurait l'autoriser pour un navire accomplissant le service régulier que la paix avait permis d'établir, que la guerre ne saurait interrompre ; 3° le transport des personnes ou dépêches suspectes n'engage pas, à lui seul, la responsabilité du navire ; la violation de neutralité n'existe qu'autant qu'une faute peut être imputée à l'armateur ou au capitaine. Cette faute existe toujours s'ils ont eu, l'un ou l'autre, connaissance du caractère des personnes ou missives indûment prises à bord ; elle existe parfois alors même qu'ils l'ont ignorée ; l'ignorance n'est pas nécessairement une excuse, mais elle peut le devenir.

234. — Selon qu'il s'agit de personnes ou de dépêches, selon qu'il s'agit de personnes de telle ou telle qualité, ces idées se traduisent en règles plus ou moins strictes.

Parmi les personnes dont le transport peut être illicite,

l'Institut compte deux catégories à traiter de façon inégale : les diplomates d'une part, les troupes, militaires ou agents de guerre d'autre part.

Le transport des diplomates, en principe, est licite ; il n'est interdit qu'en ce qui concerne les diplomates accrédités par l'ennemi auprès de son allié et seulement d'un point à un autre du territoire ou des possessions des belligérants alliés. Encore les navires neutres affectés à un service régulier de passagers ne sont-ils point tenus de s'enquérir auprès de qui sont accrédités les diplomates prenant place à leur bord. Les seuls navires, sujets à confiscation pour transport de diplomates belligérants accrédités auprès d'un belligérant allié, seraient donc : 1° ceux qui auraient été spécialement frétés pour les conduire d'un port ennemi à un autre port ennemi ou allié de l'ennemi ; 2° ceux qui, sans être spécialement frétés à cet effet, se seraient cependant détournés de leur route pour opérer le transport illicite ; 3° ceux qui, affectés uniquement au trafic des marchandises, auraient admis, par une exception condamnable, ces passagers compromettants. Dans ces divers cas, le secours prêté aux belligérants est évident ; l'ignorance de l'aide ainsi prêtée, l'ignorance du caractère et de l'importance des personnes transportées ne saurait être sérieusement alléguée. Le capitaine neutre, saisi d'une demande insolite de transport de personnage inconnu de port ennemi à port ennemi, ne doit pas accueillir cette demande sans s'être enquis des raisons qui la provoquent et sans s'être assuré qu'on ne cherche pas à l'engager dans une action hostile.

Les diplomates neutres, au contraire, peuvent toujours être pris à bord pour quelque traversée que ce soit ; de

même, les diplomates ennemis accrédités auprès d'Etats neutres ou naviguant entre deux ports neutres ou entre un port neutre et un port belligérant n'exposent à aucuns risques le vaisseau qui les porte.

A la différence du *Manuel des prises britannique*, l'Institut de droit international ne prohibe, en aucun cas, le transport des fonctionnaires civils des belligérants autres que les diplomates ou les agents de guerre.

235. — Les militaires ou agents de guerre de l'ennemi sont, presque toujours, plus que suspects. Leurs mouvements n'intéressent que les belligérants; ils ne sauraient, à moins de circonstances tout à fait exceptionnelles, s'expliquer et s'excuser par l'intérêt des Etats neutres. Le respect des diplomates importe à ces derniers; le respect des militaires ne leur importe point. Aussi le transport des militaires ou agents de guerre est-il interdit de façon beaucoup plus stricte que celui des agents diplomatiques. En quelque lieu qu'il s'exerce, il est au moins suspect, et le plus souvent condamnable. Les vaisseaux qui s'en chargent s'exposent, en principe, à la confiscation; ils n'y échappent que par exception.

Sont interdits, aux termes du § 7 des règles adoptées par l'Institut de droit international (1), « les transports de troupes, militaires ou agents de guerre d'un ennemi: 1° dans les eaux des belligérants; 2° entre leurs autorités, ports, possessions, armées ou flottes; 3° lorsque le transport se fait pour le compte, ou par l'ordre ou le mandat d'un ennemi, ou bien pour lui amener soit des agents avec une commission pour les opérations de la guerre, soit des

(1) *Annuaire de l'Institut*, t. XV, 1896, p. 232.

militaires étant déjà à son service ou des troupes auxiliaires ou enrôlées contrairement à la neutralité entre ports neutres, entre ceux d'un neutre et ceux d'un belligérant, d'un point neutre à l'armée ou la flotte d'un belligérant. »

On conçoit difficilement l'existence de mouvements de militaires belligérants entre ports neutres ou entre ports belligérants et neutres, si ce n'est dans quelque cas compris à l'énumération du § 7, 3°; on peut donc dire qu'en principe, les règles de l'Institut interdisent tout transport de militaires belligérants, quel qu'en soit le théâtre, en établissant une nuance plutôt théorique entre les traversées de port belligérant à port, flotte ou armée belligérant et les traversées de port neutre à port belligérant ou neutre.

La seule réserve qui limite réellement la portée de l'interdiction est celle qu'exprime ainsi la fin du § 7 : « L'interdiction ne s'étend pas au transport de particuliers qui ne sont pas encore au service militaire d'un belligérant, lors même qu'ils auraient l'intention d'y entrer, ou qui font le trajet comme simples voyageurs sans connexité manifeste avec le service militaire. »

Les capitaines neutres doivent se garder de prendre à leur bord des militaires au service d'un belligérant lorsque leur qualité est notoire, lorsque, par suite, les accueillir serait prêter manifestement une aide à l'Etat qui compte sur eux; mais ils ne sont pas tenus de faire une enquête sur chacun des passagers qui s'inscrivent pour une traversée; il leur est permis d'ignorer que tel qui se présente en voyageur civil est un officier au service d'un Etat en guerre. L'ignorance, toutefois, ne leur est une excuse

qu'autant qu'elle n'est point volontaire. Elle cesse d'être pardonnable quand elle ne peut invoquer d'autre fondement qu'une négligence outrée. S'il s'agit d'un navire affecté à un service régulier de passagers, on admettra facilement la légitimité de l'ignorance alléguée. S'il s'agit d'un vaisseau ne prenant de passagers que par exception, on exigera du capitaine plus de clairvoyance ou plutôt plus d'attention dans le choix de ses hôtes d'occasion. S'il s'agit d'un vaisseau frété par l'ennemi, peu importe que les militaires à son bord portent l'uniforme ou y soient déguisés, l'acte hostile est évident, et la confiscation, certaine.

236. — Pour ce qui est des dépêches, les règles admises par l'Institut s'inspirent avant tout des intérêts des neutres et restreignent les prohibitions dans d'étroites limites.

La liberté, la rapidité des communications postales importent à tous les Etats. Le sentiment croissant que la paix est la règle des rapports internationaux, et la guerre, un accident, conduit à cette conséquence que la règle ne doit pas être sacrifiée à l'exception, que les belligérants seraient mal venus à troubler toutes les relations postales dans le seul but d'intercepter quelques dépêches ayant trait à leur différend.

L'Institut en conclut que les navires neutres, chargés d'un service postal régulier, doivent être, en tous cas, respectés ; on ne saurait leur demander compte des dépêches qu'ils transportent ; ils ne sont point tenus d'en connaître les expéditeurs ni les destinataires ; ils n'encourent aucune responsabilité en acceptant tous les plis, tous les sacs qui leur sont remis.

A l'égard des vaisseaux neutres non affectés au service postal, on est en droit de se montrer plus exigeant. Transporter les correspondances n'est pour eux ni une obligation ni une habitude. S'ils sont sollicités de le faire, c'est bien le moins qu'ils n'acceptent qu'à bon escient, qu'ils s'assurent que les dépêches proposées ne sont pas suspectes d'être utiles à l'un des belligérants, d'être dirigées contre l'autre. Cependant l'Institut estime que leur responsabilité ne saurait être engagée par l'acceptation de dépêches quelconques en provenance ou à destination de quelque territoire ou autorité neutre. Les seules correspondances qu'il croit devoir interdire sont les correspondances entre « deux autorités d'un ennemi, qui se trouvent sur quelque territoire ou navire lui appartenant ou occupés par lui. » Se charger de pareilles communications entre autorités officielles de l'ennemi qui se trouvent en territoire ennemi ou sur le théâtre de la guerre, c'est prêter une aide évidente à cet ennemi. Le navire qui s'en charge, alors qu'il n'est pas affecté à un service postal, encourt à juste titre, la confiscation.

237. — Solutions des auteurs anglais les plus récents. — Les auteurs anglais les plus récents, Hall et Lawrence, se montrent beaucoup moins rigoureux que le *Manuel des prises britannique*, sans se montrer toutefois aussi larges, vis-à-vis des neutres, que l'Institut de droit international.

L'Institut tient compte de la nature du trajet, distingue selon qu'il s'agit d'un transport de point neutre à point neutre, de point neutre à point occupé par un belligérant, d'un point en la possession d'un belligérant à un autre point également en sa possession; la doctrine anglaise la

plus récente, à l'exemple du *Manuel des prises*, considère comme chose indifférente le point de départ et la destination du transport suspect. La nature de ce transport lui importe seule. Elle proclame que partout les militaires au service d'un belligérant ou les dépêches adressées à ses agents autres que ses agents diplomatiques accrédités en pays neutre, exposent aux mêmes risques les navires qui les portent. Sur quelque route que ce soit, leur transport peut avoir trait à la guerre; c'est assez pour le rendre dangereux et partant illicite.

Mais, à la différence du *Manuel des prises*, Hall et Lawrence ne condamnent pas, sans réserves, tout navire ayant à son bord des militaires ou des dépêches suspects. Comme l'Institut, ils estiment que le vaisseau ne peut être compromis que par une faute du capitaine ou de l'armateur. Ils tiennent compte des conditions dans lesquelles s'effectue le transport.

Le navire a-t-il été frété par le gouvernement belligérant, sa mise à la disposition de l'ennemi est un acte hostile suffisamment caractérisé; la confiscation ne saurait faire doute. Le navire n'a-t-il été l'objet d'aucun contrat avec le gouvernement belligérant, il y a lieu de rechercher si le capitaine ou l'armateur ont connu ou du moins ont pu et dû connaître le caractère illicite des personnes ou des dépêches accueillies à bord.

La connaissance de ce caractère engage toujours la responsabilité du navire; l'ignorance ne suffit pas toujours à la dégager. C'est d'ailleurs au capitaine ou armateur de prouver et son ignorance et le bien fondé de cette ignorance. Les circonstances de nature à l'excuser varieront avec les conditions de prise à bord des missives ou

des personnes suspectes. Plus de précautions seront requises de la part du capitaine en un port ennemi qu'en un port neutre; plus de perspicacité sera exigée s'il ne prend dépêches ou passagers que de façon exceptionnelle. Quand il s'agit de vaisseaux affectés au service régulier des passagers ou des dépêches, l'excuse de l'ignorance est facilement admise en ce qui concerne les personnes suspectes, elle est toujours admise en ce qui concerne les dépêches. Passagers ou missives illicites peuvent sans doute être arrêtés; le navire qui les porte peut être obligé de les conduire dans un port belligérant, de s'y défendre devant une cour de prises, mais la confiscation ne saurait le frapper si nulle autre charge n'est relevée à son encontre. Même il semble qu'il y aurait lieu désormais de renoncer au droit strict et de suivre les précédents qui ont élargi, en fait, les immunités des neutres.

Hall et Lawrence rappellent que les Etats-Unis lors de la guerre de sécession, la France, en 1870, ont exempté, non seulement de confiscation, mais encore de visite des dépêches à bord, les navires neutres chargés du service postal. Les Etats-Unis avaient fait cette réserve que l'immunité ne s'étendrait pas aux faux sacs, accompagnés et marqués de certificats fabriqués et de sceaux contrefaits; la France avait subordonné l'exemption à la présence, à bord, d'un agent de l'Etat neutre dont le vaisseau porterait le pavillon, ayant charge des sacs de dépêches et pouvant affirmer leur caractère inoffensif. Lawrence remarque non sans raison que ces réserves ne suffisent pas à garantir les belligérants contre le danger de transmission à l'ennemi de dépêches nuisibles; rien n'est plus facile, en effet, que de donner aux lettres les plus graves l'apparence la

plus propre à détourner le soupçon. L'agent qui a charge des sacs a pour premier devoir de respecter le secret des correspondances confiées à ses soins ; ses déclarations ne peuvent donc fournir aucune sécurité au belligérant inquiet : « En accordant l'exemption de visite aux paquebots-poste, les belligérants doivent reconnaitre qu'ils abandonnent une importante sauvegarde contre un danger qui les menace. Il vaudra probablement la peine de faire cette concession plutôt que de disloquer le commerce neutre; mais ils ne peuvent pas en même temps faire cette concession et conserver la sécurité que fournissaient des règles plus strictes (1). »

238. — Transports de troupes, d'officiers, d'agents de l'ennemi ou « de dépêches ennemies » sont les formes les plus habituelles de transports contraires aux devoirs de la neutralité. Mais il en est d'autres encore qui pourraient se produire et justifier le même traitement de la part du belligérant lésé. « Les exigences de la guerre sont si nombreuses et si variables, dit Lawrence (2), qu'on ne saurait décrire à l'avance tous les modes possibles pour un vaisseau neutre de se transformer en un transport au service de l'un ou l'autre des belligérants. Le principe de droit est clair. Il défend tout ce qui ressemble à une participation

(1) Lawrence, § 282, p. 627. Hall, § 252, p. 704, cherche à concilier les deux points de vue opposés. « La meilleure solution de la difficulté, dit-il, serait probablement de concéder en règle générale l'immunité aux paquebots-poste, sous la condition d'une déclaration par écrit faite par l'agent du gouvernement neutre à bord qu'il n'y a point de dépêches transportées pour l'ennemi, mais de permettre au belligérant d'examiner les sacs sur des motifs raisonnables de suspicion consignés expressément par écrit. »

(2) § 282, p. 629.

effective à la guerre. L'application de ce principe doit être faite à chaque cas nouveau qui se présente. Parmi les actes qu'il comprend sans aucun doute, nous pouvons mentionner le transport par mer de provisions, de charbon ou de munitions d'un vaisseau belligérant à un autre, et le fait d'éclairer la marche d'une flotte s'avançant pour attaquer. »

CHAPITRE IX

Droit de visite (Right of visit and search).

§ 1. — *Légitimité du droit de visite.*

239. — Le but de la guerre maritime est de forcer l'ennemi à se soumettre aux conditions du vainqueur; le moyen de forcer sa soumission est de lui interdire l'usage de la mer. Pour que cette interdiction soit efficace, il lui faut une sanction; cette sanction ne peut être que la capture des navires de l'ennemi, ou, sous les distinctions que nous avons rencontrées, la capture de ses cargaisons. Les croiseurs belligérants sont donc dans la nécessité de surveiller les mers, afin de reconnaître et de saisir les vaisseaux ou les biens de l'ennemi; mais la nationalité d'un navire ne s'affirme pas toujours extérieurement; en temps de guerre, les sujets des Etats belligérants ont intérêt à la dissimuler; ils se gardent de naviguer pavillon déployé ou s'ils arborent un pavillon, c'est souvent un pavillon neutre auquel ils n'ont pas droit. Les fraudes seraient trop faciles si la surveillance devait se contenter des signes extérieurs, s'exercer à distance sans moyen de vérifier l'exactitude et la sincérité des apparences. La détermination du caractère d'un navire marchand est d'ailleurs délicate en cer-

tains cas; elle l'est surtout dans le système britannique pour lequel le droit de porter pavillon neutre est loin d'être concluant quant au caractère neutre du vaisseau. De là le droit de visite, terme impropre et équivoque qui désigne et qui confond, en réalité, plusieurs opérations distinctes.

Pour déterminer la nationalité d'un navire, il n'est, somme toute, besoin de faire que ce qu'on appelle, en France, l'enquête du pavillon: l'enquête du pavillon consiste à examiner, d'après les papiers du bord, si le vaisseau arrêté a le droit de porter le pavillon qu'il arbore, s'il relève de l'Etat dont il se réclame, si de plus aucune déchéance ne le prive, au point de vue du droit de la guerre, du caractère neutre qu'il invoque. Si de cette enquête il ressort que le navire est ennemi, il est inutile de procéder à plus ample examen; la saisie est justifiée. Vis-à-vis des vaisseaux ennemis là se borne l'exercice du droit de visite. C'est bien cette opération que les Anglais désignent du nom de *right of visit*. Ils ont un autre terme pour une autre opération à laquelle il peut y avoir lieu de recourir vis-à-vis des vaisseaux neutres et que nous comprenons aussi dans l'expression droit de visite; ils l'appellent *right of search*, — distinguant ainsi deux actes séparés que nous réunissons, — et donnent pour équivalent à notre trop brève expression droit de visite, l'expression *right of visit and search*.

L'enquête du pavillon s'exerce forcément à l'égard des navires neutres comme des navires ennemis, puisqu'elle a précisément pour objet de constater si le vaisseau rencontré est ennemi ou neutre, si sa neutralité apparente n'est pas purement fictive. Mais lorsqu'elle a bien et dû-

ment établi le caractère neutre du vaisseau, tout n'est pas terminé. Nous avons maintes fois déjà signalé l'enchevêtrement sur mer des intérêts belligérants et des intérêts neutres, les difficultés qui en résultent, les transactions qui en dérivent; nous avons dégagé, au moins d'après les idées anglaises et françaises, les conséquences qui en découlent, les actes qui sont interdits aux neutres : rupture de blocus, transport de contrebande, services de transport hostiles *(unneutral service)*.

Lors donc qu'un croiseur belligérant rencontre sur mer un navire neutre, il ne lui suffit point d'en constater le caractère ; il doit, en outre, s'assurer que la destination du navire et la nature de sa cargaison n'ont rien de contraire aux devoirs de la neutralité. Les papiers de bord concernant tant le vaisseau que les marchandises seront encore le premier élément d'appréciation ; c'est par leur examen qu'il faudra commencer et ceci rentre encore dans ce que les Anglais appellent *right of visit*. Si les papiers sont en règle, s'ils sont sincères et s'ils le paraissent, s'ils ne provoquent aucun soupçon, les choses n'iront pas plus loin. Mais pour peu qu'ils soient ambigus, équivoques, contradictoires, insuffisants, l'officier belligérant poussera plus loin son enquête ; il exercera le *right of search*. Après avoir pris connaissance des papiers, il prendra connaissance des effets que ces papiers concernent ; il parcourra le vaisseau, en visitera les cales, fera ouvrir les cachettes supposées, exigera au besoin l'ouverture des caisses, se fera présenter les portions de la cargaison qu'il suspecte, ne s'arrêtera qu'après avoir surpris l'irrégularité qu'il soupçonne ou s'être convaincu, par une recherche minutieuse, du défaut de fondement de ses doutes.

240. — La légitimité du droit de visite n'est contestée par personne. Autant les Etats sont jaloux, en temps de paix, de l'indépendance de leurs navires vis-à-vis de tout contrôle étranger, autant ils sont résignés à leur laisser subir en temps de guerre le contrôle des belligérants. C'est que, s'ils peuvent en temps de paix, se charger de la police maritime à l'encontre de leurs sujets, — ce qui est de leur intérêt, — ils ne sauraient, en temps de guerre, se charger d'une surveillance qui n'intéresse que les belligérants. Ceux-ci d'ailleurs ne se contenteraient pas de pareille surveillance ; ils ont toujours entendu ne s'en remettre qu'à eux-mêmes du soin de déjouer les ruses de l'ennemi qui s'abrite sous pavillon neutre, ou des neutres qui se moquent de leurs défenses.

Mais si nul ne conteste aux belligérants le principe même du droit de visite, il ne s'ensuit pas qu'on s'entende toujours sur l'application de ce droit. Ici encore nous retrouvons cet antagonisme d'intérêts des belligérants et des neutres qui fait tout le fond et toutes les difficultés du droit de la guerre maritime.

C'est incontestablement une lourde entrave pour les navires neutres que l'obligation de s'arrêter à toute réquisition de tout croiseur belligérant, un froissement pour l'amour-propre des équipages que d'avoir à subir le contrôle d'officiers étrangers, une source de retards et de pertes que d'avoir à supporter une visite longue et minutieuse.

C'était pis au temps des corsaires et des guerres pour la suprématie maritime. Les officiers qui montaient les bâtiments armés en course n'avaient pas toujours le sentiment de l'honneur et de la discipline au degré qu'on doit

attendre des officiers de la marine militaire. Trop souvent ils étaient entièrement dénués de scrupules. La visite, alors, pouvait facilement dégénérer en pillage. Elle pouvait aussi se terminer par un marché où le neutre, bien que n'ayant rien à se reprocher, achetait l'exemption des vexations et des brutalités dont il se sentait menacé.

A l'époque où l'empire de la mer était disputé, où la prédominance exclusive était le but et l'enjeu des guerres maritimes, le droit de visite devait plus facilement prêter aux excès. Les neutres étaient alors considérés non seulement en suspects mais en ennemis latents, en rivaux dangereux ; il ne suffisait pas de les écarter de la lutte, il fallait les empêcher d'en tirer profit. La guerre leur offrait l'occasion de prendre, dans le trafic international, la place laissée libre par la querelle des belligérants ; il devenait urgent de gêner leurs opérations pour leur défendre de grandir. Les arrêter sous tout prétexte et sans raison, les arrêter longtemps, les visiter jusqu'au fond de leurs cales, faire tout ouvrir, coffres, cachettes, caisses, bouleverser l'arrimage et par ces changements toujours dangereux pour la cargaison, multiplier les avaries, multiplier les dommages, tel était le moyen très simple que fournissait le droit de visite à la cupidité des corsaires et à la politique des gouvernants.

Des abus sont nées les plaintes contre le droit de visite discrédité par la manière dont il s'exerçait; mais, en dehors du public ignorant des conditions et des nécessités de la guerre, le principe du droit de visite n'a jamais été mis en question. La seule préoccupation des gouvernements neutres devait être d'en régler l'usage et d'en restreindre les limites. C'était déjà chose difficile que d'aller

à l'encontre des prétentions des belligérants qui, forts de leur principe et forts de leur force, entendaient exercer le droit de visite, à leur gré, sans entraves comme au besoin sans scrupules. Sur ce point encore, l'Angleterre ne pouvait manquer d'être favorable aux belligérants. Elle a toujours revendiqué et revendique encore le droit de visite dans son intégrité; si elle consent à prescrire à ses officiers la modération dans l'exercice de ce droit, elle entend du moins en user à l'égard de tous; elle n'en veut affranchir personne. D'accord, en général, avec les puissances continentales sur les précautions dont il convient de l'entourer, elle se sépare nettement d'elles lorsqu'il s'agit de déterminer qui s'y doit soumettre.

§ 2. — *Où, par qui et sur qui peut être exercé le droit de visite.*

241.— Où peut être exercé le droit de visite.— Le droit de visite est un droit de guerre; il naît avec la guerre; il cesse avec elle; il n'est point suspendu par un simple armistice. Il s'exerce sur le théâtre entier des opérations belliqueuses, c'est-à-dire en haute mer et dans les eaux territoriales des belligérants; il s'arrête à la limite des eaux neutres; ce serait violer leur neutralité, car ce serait faire acte de guerre, que d'y visiter un navire soit ennemi, soit neutre de quelque État qu'il porte pavillon. « Les eaux territoriales d'un État, d'après le *Manuel anglais des prises*, sont celles qui sont comprises dans la limite de 3 milles à partir de la laisse de basse mer de la côte de cet État ou qui forment des baies encadrées dans le territoire de cet

État, au moins dans le cas où l'entrée de ces baies n'a pas plus de six milles de largeur (1). »

242.— Qui peut exercer le droit de visite.— Les corsaires l'exerçaient autrefois autant et peut-être plus que les navires de guerre; ils pourraient encore l'exercer avec commissions délivrées par des États non signataires de la Déclaration de Paris, mais ils feraient bien de ne pas renouveler les tristes exploits de leurs devanciers; les neutres ne seraient pas d'humeur à tolérer de leur part ce qu'ils n'ont plus à craindre des États qui ont aboli la course; ils seraient vraisemblablement de force à se faire respecter.

A cette exception près, les navires de guerre des États belligérants sont désormais seuls chargés de la visite en haute mer; mais sur les côtes et dans les ports, les autorités maritimes ou douanières des belligérants ont les mêmes pouvoirs qu'eux. La douane britannique, en temps de guerre, rivalise d'activité et de vigilance avec les croiseurs de la flotte royale; elle examine, avec un soin minutieux, les papiers des navires qui entrent dans ses ports; elle saisit, sans hésiter, ceux auxquels les distinctions des théories anglaises sur le caractère ennemi ou neutre permettent d'attribuer, en dépit des apparences, le caractère hostile.

243.— Sur qui peut être exercé le droit de visite.— Sur qui le droit de visite peut-il être exercé? C'est ici que les doctrines anglaises, plus jalouses des droits des belligérants, s'écartent des doctrines qui prévalent sur le continent. Elles sont restées telles qu'elles étaient il y a deux et trois

(1) *A manual of naval prize law*, n° 2.

siècles, c'est-à-dire qu'elles étendent le droit de visite à tous les vaisseaux marchands sans aucune exception. Elles ne dispensent de l'examen des papiers et des recherches à bord que les navires de guerre des Etats neutres.

Pour les navires de guerre, l'exemption du droit de visite a toujours été admise; lorsque, durant les grandes luttes de la période napoléonienne, l'Angleterre se permit d'enlever sur les vaisseaux de la marine fédérale des matelots qu'elle revendiquait comme sujets anglais déserteurs, cette violence inusitée devint un des griefs et une des causes de la guerre anglo-américaine de 1812.

L'exemption du droit de visite s'explique, pour les navires de guerre, par deux raisons; ces navires s'abstiennent de toute opération commerciale pouvant nuire à l'un des belligérants; ils ne transportent pas de marchandises aux ports des nations en lutte; on ne saurait trouver à leur bord ni biens ennemis ni objets de contrebande; ils ne forcent point les blocus pour porter aux ports bloqués des cargaisons permettant de prolonger la résistance. Ils manqueraient à leur mission s'ils le faisaient; ils croiraient en même temps manquer à l'honneur. Aucun gouvernement ne les chargerait d'un tel rôle; s'il s'oubliait jusqu'à le tenter, il engagerait trop gravement sa responsabilité; pareil oubli de ses devoirs de neutre serait une insulte au belligérant offensé. Ses officiers, d'autre part, soucieux de leur honneur et rompus à la discipline, ne se commettraient pas à de telles entreprises. Le droit de visite n'a point de raison d'être à leur égard, parce qu'il n'a point d'utilité.

En outre, le vaisseau de guerre représente à tel point la

souveraineté de l'État dont il porte le pavillon, s'identifie tellement avec lui que le soumettre à un contrôle équivaudrait à contrôler cet État sur son propre territoire. Nul État n'a jamais admis que les officiers d'autres États fissent acte d'autorité sur les vaisseaux de sa flotte militaire. Le respect que se doivent les États exige le respect de l'entière indépendance des navires investis de leur autorité.

244. — Navires sous convoi. — Les neutres devaient être tentés d'étendre l'immunité dont jouissaient leurs navires de guerre. Pour soustraire leurs vaisseaux marchands aux lourdes investigations des belligérants, ils firent escorter ces vaisseaux par des navires de guerre et revendiquèrent, pour le convoi tout entier, l'exemption reconnue au profit de l'escorte.

La question des convois fut posée pour la première fois au XVII[e] siècle. En 1653, tandis que la Grande-Bretagne était en guerre avec les Provinces-Unies, la reine Christine de Suède ordonna que des vaisseaux de guerre fussent toujours prêts à accompagner les vaisseaux marchands désireux de protection; elle donna pour instructions de s'opposer autant que possible à la visite des navires placés sous escorte. La paix de Westminster, survenant en 1654, prévint toute occasion de conflit de ce chef. Mais la même année 1654, les Hollandais devenus neutres faisaient à leur tour convoyer leurs navires marchands; sans contester absolument le droit de visite, ils adressaient à l'Angleterre des observations sur les inconvénients d'exercer ce droit en pareil cas; deux ans après, leur amiral, de Ruyter, résistait avec succès au commandant d'une escadre britannique, qui prétendait visiter ses navires sous

convoi, et les deux parties consentaient une transaction. Cette transaction atténuait le droit de visite à l'égard des navires convoyés, mais autorisait cependant leur saisie en cas de soupçons fondés (1).

Au XVIII[e] siècle, durant la guerre de Sept ans, les Hollandais renouvelèrent la prétention de soustraire au droit de visite les navires sous escorte. Les Anglais les accusèrent de n'user des convois que pour couvrir un trafic illicite : intercourse coloniale contraire à la « règle de 1756 », transport de marchandises ennemies ou d'objets de contrebande ; ils ne se firent point faute de visiter les navires convoyés.

Durant la guerre de l'Indépendance américaine, la question de la visite des vaisseaux sous convoi prit un caractère particulièrement aigu ; elle devint un sujet de controverse internationale.

Ce furent encore les Hollandais qui la soulevèrent. Neutres durant la première partie de la guerre, ils donnèrent à leurs vaisseaux de guerre l'ordre de s'opposer, par la force, à la visite des navires sous escorte. Des conflits s'ensuivirent ; la saisie d'un convoi et du vaisseau convoyeur conduits à Portsmouth donna lieu aux plus vives récriminations des Provinces-Unies contre la Grande-Bretagne. Lorsque la Hollande fut, à son tour, engagée dans la lutte, elle dut concéder, comme belligérant, ce qu'elle avait réclamé comme neutre ; elle s'abstint de visiter les vaisseaux neutres sous convoi. C'était la première fois qu'une puissance belligérante renonçait au droit de visite sur les vaisseaux marchands escortés par des na-

(1) Hall, § 272, p. 747.

vires de guerre (1); cette attitude nouvelle devait fournir un appui sérieux aux prétentions des neutres.

Ceux-ci, d'ailleurs, conscients de leur force, étaient las de subir les lourdes entraves qu'infligeait à leur commerce le droit de visite exercé avec rudesse par la marine britannique. La déclaration de la Russie, du 28 février 1780, point de départ de la première ligue de neutralité armée, ne contenait cependant aucune disposition relative aux navires sous convoi (2). Mais, en 1781, une querelle éclate entre l'Angleterre et la Suède à propos d'une tentative de visite de six navires suédois sous convoi, par un navire britannique. La Russie, saisie du différend, proclame que « le principe de l'immunité des vaisseaux sous convoi est fondé sur les principes de la neutralité armée ».

Les neutres avaient grand intérêt à faire prévaloir leurs vues sur ce point; assurer l'exemption du droit de visite sur l'affirmation du commandant du convoi que les navires convoyés ne portaient point de contrebande de guerre, c'était en effet le moyen le plus efficace de garantir la liberté qu'ils réclamaient soit pour les marchandises ennemies sous pavillon neutre, soit pour les objets auxquels les belligérants attribuaient, auxquels eux-mêmes contestaient le caractère de contrebande de guerre.

---

(1) Voy. Ordonnance des États généraux des Provinces-Unies des Pays-Bas relativement à la guerre, du 26 janvier 1781, art. 6, de Martens, *Recueil de traités*, 2e éd., t. III, p. 281 : « Quant aux vaisseaux sous convois, on devra ajouter foi aux déclarations des officiers des convois, que les navires sous leur convoi n'ont point chargé des marchandises de contrebande, selon la pleine connaissance qu'ils en doivent avoir, et dès lors il ne sera point exigé de visite ultérieure. » Sur l'historique, Hall, § 272, p. 749 et suiv.

(2) De Martens, *Recueil de traités*, 2e éd., t. III, p. 158 et suiv.

Cette exemption fut stipulée, de 1782 à 1800, dans une douzaine de traités conclus par les puissances baltiques ou les Etats-Unis. « Elle avait donc acquis, selon l'expression de Hall (1), la consistance et l'autorité qu'elle pouvait gagner en devenant une partie de la politique arrêtée d'un groupe d'États ayant des intérêts bien définis et permanents. » La Grande-Bretagne refusait cependant toute concession; elle revendiquait toujours le droit de visite intégral, et sa résistance à l'innovation devait la conduire à de nouveaux conflits avec les neutres au cours de la période révolutionnaire.

En 1798, 33 navires suédois, escortés par une frégate, furent saisis dans la Manche. Lord Stowell les condamna comme étant de bonne prise, bien que la frégate suédoise n'eût opposé à la visite qu'une résistance purement platonique: aucun coup de feu n'avait été tiré; le sang n'avait pas coulé. Néanmoins, l'illustre juge de l'amirauté britannique valida la capture par la raison « que le droit de visite était un droit incontestable des croiseurs légalement commissionnés d'une nation belligérante, que l'autorité du souverain d'un pays neutre, en s'interposant par quelque emploi de la force, ne pouvait modifier le droit de ces croiseurs et que la peine pour la contravention violente à l'exercice de ce droit était la confiscation de la propriété ainsi soustraite à la visite (2). »

En 1799 et 1800, des conflits surgirent, pour le même motif, entre la Grande-Bretagne et le Danemark. Cette dernière puissance avait organisé des convois et donné ordre aux commandants de résister, au besoin par la

(1) § 272, p. 749.
(2) Lawrence, § 268, p. 573.

force, à toute tentative de visite des navires sous leur escorte. Le 25 juillet 1800, la frégate danoise la *Freya*, menant un convoi de six navires, rencontra dans la Manche six vaisseaux de guerre anglais. Sur le refus du commandant danois de laisser visiter son convoi, les Anglais ouvrirent le feu et s'emparèrent des navires. Le comte Bernstorff, ministre des affaires étrangères du Danemark, adressa de vives réclamations à la cour de Londres; la querelle prit une tournure grave et devint la raison ou tout au moins l'occasion de la seconde neutralité armée.

Le 15/27 août 1800, l'empereur de Russie, saisi par la cour de Copenhague de l'incident de la *Freya*, invitait la Suède, la Prusse et le Danemark à reformer la ligue de 1780. Au mois de décembre 1800, trois conventions signées entre la Russie et les puissances baltiques rétablissaient les principes de la première ligue de neutralité armée en y ajoutant la disposition suivante, conforme à celle qu'avait édictée les Etats généraux de Hollande dans leur ordonnance du 26 janvier 1781: « La déclaration de l'officier commandant le vaisseau ou les vaisseaux de la marine royale ou impériale, qui accompagneront le convoi d'un ou de plusieurs bâtiments marchands, que son convoi n'a à bord aucune marchandise de contrebande, doit suffire pour qu'il n'y ait lieu à aucune visite sur son bord ni à celui des bâtiments de son convoi (1). »

La mort de Paul Ier fut le signal d'un rapprochement

(1) Art. 3, § 5, des traités du 4/16 décembre 1800 entre la Russie et la Suède, de Martens, *Recueil de traités*, 2e éd., t. VII, p. 172 et suiv.; du 4/16 décembre 1800 entre la Russie et le Danemark, *ibid.*, p. 181 et suiv.; du 6/18 décembre entre la Russie et la Prusse, *ibid.*, p. 188 et suiv. V. sur les négociations antérieures entre le Danemark et l'Angleterre, de Martens, *ibid.*, p. 127 et suiv.

entre la Grande-Bretagne et la Russie, et ce rapprochement eut pour conséquence de modifier entièrement l'attitude des puissances baltiques. La convention maritime entre la Russie et la Grande-Bretagne, signée à Pétersbourg le 5/17 juin 1801, à laquelle accédèrent la Suède et le Danemark, marque un mouvement de recul des prétentions neutres sur divers points, notamment sur la question du droit de visite des navires sous convoi. Ici toutefois l'Angleterre faisait, elle aussi, des concessions ; c'était, il est vrai, des concessions de forme ; bien qu'elles ne fussent pas dépourvues d'importance, elles ne constituaient qu'un faible prix de la renonciation consentie par les neutres à l'immunité des marchandises ennemies sous leur pavillon et à l'atténuation des conditions de validité de blocus. Il était convenu que le droit de visite des navires sous convoi ne serait exercé que par les navires de guerre des belligérants, non par leurs corsaires. En outre, la visite devait s'opérer de la manière suivante : le belligérant devait envoyer un de ses officiers à bord du navire de guerre, chargé du convoi ; là, il devait être « procédé réciproquement à la vérification des papiers et certificats qui devaient constater, d'une part, que le vaisseau de guerre neutre était autorisé à prendre sous son escorte tels ou tels vaisseaux marchands de sa nation, chargés de telle cargaison et pour tel port ; de l'autre part, que le vaisseau de guerre de la partie belligérante appartenait à la flotte impériale ou royale de Leurs Majestés ». Cette vérification faite, le convoi devait être libre à moins que les papiers ne fussent pas en règle ou qu'il n'y eût motif valable de suspicion. Dans ces deux cas, le commandant du vaisseau de guerre belligérant pouvait requérir

le commandant du convoi de laisser procéder à la visite de chacun de ses bâtiments, mais le commandant du convoi avait alors la faculté « de nommer et déléguer un ou plusieurs officiers, pour assister à la visite desdits bâtiments, laquelle se ferait en sa présence sur chaque bâtiment marchand, conjointement avec un ou plusieurs officiers préposés par le commandant du vaisseau de la partie belligérante ». Si, au cours de la visite, le commandant du navire belligérant découvrait « des raisons justes et suffisantes pour détenir le vaisseau marchand, afin de procéder à une recherche ultérieure », il pouvait amener tout de suite ce navire au port le plus proche et le plus convenable appartenant à son pays, mais le commandant du convoi avait droit d'« ordonner à un officier de rester à bord du navire ainsi détenu et assister à l'examen de la cause de la détention ». En cas de détention « sans cause juste et suffisante », compensation entière devait être fournie « pour toutes pertes, frais, dommages et dépenses occasionnés par une telle détention, sans préjudice des punitions que pouvait encourir, le cas échéant, l'auteur de la détention illégitime (1). »

L'Angleterre maintenait ainsi le principe du droit de visite intégral sur tous navires marchands même escortés par des navires de guerre de leur nation. Les neutres gagnaient du moins quelques garanties; la plus précieuse était sans doute l'exemption de la visite exercée par des corsaires; puis, au cas de visite par des officiers de la marine de guerre, la présence d'un officier de la marine militaire neutre assurait au navire visité le bénéfice d'un

(1) Art. 4 et 5 de la Convention du 5/17 juin 1801, de Martens, *Recueil de traités*, 2e éd., t. VII, p. 260 et suiv.

examen contradictoire, et, en cas de saisie, l'appui d'un représentant de son gouvernement durant tout le cours de la procédure. C'était, somme toute, une transaction honorable. Les guerres de la période napoléonienne mirent cette convention à néant, et l'Angleterre se garda, depuis, d'en renouveler les dispositions.

245. — Les règlements de toutes les puissances continentales s'inspirent des principes de la neutralité armée ; ils stipulent l'exemption du droit de visite au profit des navires sous convoi.

Les auteurs continentaux estiment que la parole de l'officier commandant du convoi offre une garantie suffisante de la régularité des opérations des navires escortés ; ils pensent, en même temps, que les Etats manqueraient aux égards qu'ils se doivent si foi n'était pas accordée à cette parole. L'Institut de droit international a admis, dans son projet de règlement des prises maritimes, de 1887, l'immunité de la visite pour les navires sous convoi (1).

Les instructions françaises de 1870 portaient dans leur article 14 : « Vous ne visiterez point les bâtiments qui se trouveront sous le convoi d'un navire de guerre neutre et vous vous bornerez à réclamer au commandant du convoi une liste des bâtiments placés sous sa direction, avec la déclaration écrite qu'ils n'appartiennent pas à l'ennemi et ne sont engagés dans aucun commerce illicite. Si cependant vous aviez lieu de soupçonner que la religion du commandant du convoi a été surprise, vous communiqueriez vos soupçons à cet officier qui procéderait seul à la visite des bâtiments suspects. » Ainsi se trouvait par-

(1) Art. 14. Voy. *Tableau général de l'Institut de droit international*, p. 195 et suiv.

faitement respecté le principe de la foi due à la parole du commandant du convoi; en cas de soupçon, ce n'était point l'officier du navire belligérant qui examinait si le soupçon était fondé : c'était à l'officier neutre que l'on se remettait de ce soin; on se bornait à lui signaler ce qui avait pu lui échapper sans mettre en doute son affirmation; on se fiait à lui pour vérifier si la suspicion était ou non sans objet.

246. — L'Angleterre, dégagée de tout lien conventionnel, maintient, sans aucune restriction, le principe du droit de visite intégral. Le *Manuel des prises britannique* ne fait aucune différence, même dans la procédure, entre la visite des navires isolés et celle des navires sous convoi. Les auteurs anglais approuvent la doctrine traditionnelle de la Grande-Bretagne (1); leur sentiment est partagé par les publicistes et les juges américains, bien que le pouvoir exécutif des Etats-Unis ait, à l'occasion, réclamé l'immunité pour les navires convoyés par les vaisseaux de la marine fédérale. A leur avis, l'exemption ne saurait invoquer, à aucun titre, l'autorité d'une règle de droit international; elle ne saurait même se prévaloir d'aucun fondement rationnel.

L'immunité, d'après eux, est contraire à la fois aux intérêts des belligérants et des neutres. Les belligérants n'y doivent point souscrire; car la parole de l'officier neutre, en en admettant la parfaite loyauté, n'est qu'une garantie médiocre. Cet officier n'a pu contrôler par lui-même l'exactitude de ses affirmations; il ne peut connaître que les papiers relatifs aux navires et aux cargaisons de son convoi; il n'a pas pu vérifier la nature et la destination

(1) V. Phillimore, t. III, n° 338; Hall, § 272; Lawrence, § 268.

réelle des marchandises ; il ne sait pas, de façon certaine, si elles appartiennent à des neutres ; il ignore si les navires qu'il escorte n'ont pas, en réalité, pour but de forcer un blocus après avoir quitté leur convoi ; il n'a pas constaté si les marchandises prétendues innocentes ne rentrent pas dans la contrebande de guerre. Les autorités neutres aux ports d'embarquement ne sauraient surveiller les chargements avec le zèle et le soin scrupuleux que le souci de leurs intérêts donne aux croiseurs belligérants ; offriraient-elles d'ailleurs aux belligérants toutes les garanties désirables, elles jugeraient encore du caractère licite ou illicite des marchandises embarquées d'après leurs propres vues, selon leur propre législation ; et ces vues, cette législation peuvent être fort différentes de celles des belligérants. Il y aurait, dans la plupart des cas, divergence notable entre leur conception de la contrebande de guerre et la conception qui prévaut en Angleterre ; cela suffirait à rendre leur contrôle suspect aux Anglais. Ceux-ci ne veulent se fier qu'à leurs propres sens ; nul examen ne les satisfait que celui auquel ils procèdent eux-mêmes. Ils ne tiennent pas à l'aide que pourrait leur procurer l'assistance des autorités neutres ; surtout ils n'entendent pas abdiquer aux mains de ces autorités.

Substituer le contrôle de l'Etat neutre à celui de l'État belligérant, c'est d'ailleurs substituer la responsabilité de l'Etat neutre à celle de ses sujets, et cela semble aux Anglais un danger pour les Etats qui veulent observer la neutralité ; le soupçon suffit à amener des querelles et ces querelles peuvent conduire à la guerre les puissances qui voudraient y demeurer étrangères. « Si la doctrine de

l'exemption était acceptée, dit Hall (1), il arriverait souvent que des circonstances dans lesquelles il serait abusé de la protection d'un convoi viendraient à la connaissance du belligérant au détriment duquel se serait produit l'abus; celui-ci croirait que les cas parvenus à sa connaissance ne sont qu'une partie de ceux qui existent en réalité; il suspecterait la conduite de l'Etat neutre; plaintes et malentendus surgiraient et l'existence de la paix elle-même pourrait être mise en danger. On ne saurait trop souvent répéter que, plus un Etat s'interpose entre les individus et l'Etat belligérant, plus le nombre des disputes internationales peut être grand. Et les belligérants regarderont toujours les convois avec quelques doutes, par cela seul que leur innocence ne peut être prouvée. La neutralité des nations neutres n'est pas toujours correcte, et la tentation de mésuser des convois n'a pas toujours été surmontée; à tort ou à raison on penserait, comme on l'a pensé en Angleterre durant les guerres avec la France, que, selon l'expression de lord Brougham, « s'il existe quelque fondement aux raisons mises en avant pour visiter les navires marchands non convoyés, il faut admettre que la présence d'un navire convoyeur, loin d'être une garantie suffisante de leur innocence, est plutôt une circonstance autorisant le soupçon. Si une nation neutre équipe des vaisseaux de guerre pour escorter tous ses navires marchands, nous avons droit de conclure qu'elle s'écarte de sa neutralité. »

247. — Lawrence, le défenseur le plus modéré des anciennes règles britanniques, reconnait que les divergences

(1) § 272, p. 752.

de vues entre l'Angleterre et les autres puissances européennes risquent d'amener, le cas échéant, de sérieux conflits. Ces conflits pourraient, à son avis, être prévenus par des concessions réciproques. Les règles consenties par la Grande-Bretagne, dans sa convention de 1801 avec la Russie, lui paraissent fournir un terrain de transaction honorable. L'examen des papiers des bâtiments sous convoi se faisant à bord du navire convoyeur évite, en principe, aux navires marchands, les ennuis et les multiples inconvénients de la visite effectuée sur chacun d'eux. En permettant néanmoins au belligérant de procéder à cette visite au cas de soupçon grave, on éluderait le danger de substituer la responsabilité de l'Etat neutre à celle des propriétaires de navires ou de marchandises suspects. En assurant à cette visite la présence d'un officier du navire convoyeur, on donnerait aux particuliers une garantie sérieuse contre tout excès de zèle de la part de l'officier belligérant chargé de la visite (1). La solution, somme toute, serait acceptable. Les craintes qu'inspire aux Anglais l'immunité des navires sous convoi ne sont point dénuées de tout fondement; la procédure que propose Lawrence, sans être aussi déférente pour les Etats neutres que celle des Instructions françaises de 1870, n'est cependant point offensante à leur égard; elle donnerait à leurs sujets une sécurité précieuse contre tout abus du droit de visite.

248. — Un navire de guerre neutre manquerait gravement aux devoirs de la neutralité en admettant, dans son convoi, un navire ennemi; il ne saurait, bien entendu, met-

(1) Lawrence, § 268, p. 574.

tre ce navire à l'abri de la confiscation; il exposerait, en outre, son gouvernement à des réclamations fondées, peut-être même son convoi et lui-même à la capture. « Son commandant, dit Lawrence, pourrait peut-être être autorisé à prendre sous son escorte les vaisseaux d'autres Etats neutres, mais il est difficile de voir sur quels principes il pourrait s'appuyer pour réclamer, en leur faveur, l'exemption de la visite du belligérant (1). »

Quant aux vaisseaux neutres qui chercheraient protection dans un convoi de l'ennemi, les Anglais n'hésitent point à les condamner pour ce seul fait. « L'acte de naviguer sous convoi belligérant, dit Lawrence (2), est en lui-même une violation de la neutralité, et le vaisseau qui s'en rend coupable peut être condamné par une cour de prises, bien que son voyage eût été parfaitement innocent, s'il l'avait poursuivi isolément. »

249. — On a parfois réclamé l'exemption du droit de visite en faveur des paquebots-poste neutres. L'art. 17 du projet de règlement des prises de l'Institut de droit international admet l'immunité sous la condition que le commissaire du gouvernement neutre à bord du paquebot déclare par écrit que le navire ne transporte ni dépêches,

---

(1) § 268, p. 575.

(2) § 268, p. 575. Conf. Hall, § 275 ; *A manual of naval prize law*, n° 150. Les Etats-Unis ont soutenu, à l'encontre du Danemark, durant les guerres de la période napoléonienne, que des vaisseaux américains naviguant sous convoi de vaisseaux de l'Angleterre, alors en guerre avec le Danemark, ne pouvaient être condamnés par la juridiction danoise, à raison du seul fait de s'être joints aux convois britanniques. D'après le gouvernement fédéral, une résistance effective de la part des navires américains eût été nécessaire pour justifier leur condamnation. V. Hall., *ibid.*, p. 758, 759.

ni troupes, ni contrebande pour l'ennemi (1). La pratique française paraît être en ce sens (2). La pratique anglaise est en sens contraire. Les auteurs britanniques les plus récents paraissent favorables à l'exemption de visite des sacs de dépêches, mais gardent le silence sur l'immunité de visite du navire et de sa cargaison (3). Quant au *Manuel des prises*, muet sur la visite du paquebot, il admet l'examen des dépêches, à moins d'instructions contraires données aux croiseurs (4).

§ 3. — *Formes de la visite.*

250. — Les formes de la visite sont toujours les mêmes, ou peu s'en faut ; de simples nuances séparent, à cet égard, les règlements des Etats maritimes.

Les navires marchands doivent souffrir la visite des croiseurs et, le cas échéant, des corsaires belligérants ; ils n'ont point à la subir de la part des croiseurs d'Etats neutres (5).

Croiseurs ou corsaires belligérants ont le droit de visiter tous les vaisseaux marchands qu'ils rencontrent, mais

(1) *Tableau général de l'Institut*, p. 195 et suiv.

(2) V. Instructions françaises de 1870, art. 10, Dalloz, *Jurisprudence générale*, Supplément au Répertoire alphabétique, v° Prises maritimes, n° 113 ; Valentino, *Aide-mémoire de l'officier de marine*, 1897, p. 29 : « Les paquebots-poste ayant à bord un commissaire du gouvernement dont ils portent le pavillon, dit cet auteur, sont dispensés de la visite ; une déclaration de cet agent, relativement à la nature des dépêches, suffit. »

(3) Hall, § 252 ; Lawrence, § 282, p. 627.

(4) N° 102.

(5) Sauf, cela va de soi, des croiseurs de l'Etat dont ils portent le pavillon.

ils ne sont point tenus de l'exercer vis-à-vis de tous; leurs gouvernements leur donnent parfois pour instructions — comme fit le gouvernement français en 1870 — de n'en user qu'avec discrétion, dans les parages et dans les circonstances où il est à présumer que la visite pourrait amener la saisie de bâtiments se livrant à un commerce illicite.

La visite étant pour les croiseurs belligérants une faculté, non une obligation, les navires marchands neutres ne sont point tenus de supposer qu'il y sera procédé; ils n'ont à s'y prêter que s'ils en sont requis. Il faut donc, pour les mettre dans l'obligation de s'arrêter, leur faire connaître : 1° la nationalité, le caractère belligérant et la qualité de croiseur ou corsaire commissionné du navire en droit d'exiger la visite ; 2° l'intention de ce navire d'user de son droit à leur égard.

Les usages de la mer autorisent les vaisseaux à naviguer sans pavillon ou même sous faux pavillon ; mais le croiseur ou corsaire qui veut exercer le droit de visite ne le peut faire qu'après avoir arboré le pavillon et, le cas échéant, l'insigne, la flamme par exemple, qui attestent sa nationalité et son caractère. Le moyen classique d'affirmer à la fois la qualité et l'intention de visiter consiste à hisser le pavillon et à tirer en même temps un coup de canon à blanc, appelé coup de semonce, *affirming gun*. Prescrit en tout cas aux navires français, ce procédé n'est pas considéré comme obligatoire par les Anglais; héler le vaisseau marchand, lui faire connaître d'une manière quelconque, pourvu qu'elle soit certaine, le droit et l'intention de visiter suffisent à commander l'arrêt. Si le vaisseau semoncé ne tient pas compte de l'avertissement, et si un second coup de canon à blanc demeure sans résultat,

un boulet ou obus peut être envoyé dans sa direction, en avant de sa route de façon à ne pas l'atteindre, mais à lui donner un avis qui soit en même temps une menace. Si cette menace reste sans effet, il est permis de tirer sur la coque.

251. — Quand le navire semoncé a mis en panne, le belligérant détache vers lui un canot commandé par un officier (les Anglais envoient souvent deux officiers) ; l'officier de visite monte seul à bord du vaisseau arrêté pour examiner les papiers relatifs soit au navire lui-même, soit à la cargaison.

Tout bâtiment doit être muni de documents dont le nombre et la teneur diffèrent selon les Etats, mais dont le but est partout identique. Ces documents doivent établir la nationalité du navire, son droit au pavillon qu'il porte ; ils sont décisifs contre lui, s'ils lui attribuent la nationalité ennemie ; ils ne sont pas décisifs en sa faveur, s'ils lui attribuent une nationalité neutre ; dans les doctrines anglaises, de multiples circonstances peuvent, en effet, rendre ennemi un bâtiment ayant droit au pavillon neutre (1).

Les papiers de bord doivent prouver encore la propriété du navire, élément important, puisque le caractère du propriétaire pourra entraîner, pour les Anglais, capture du vaisseau inscrit dans la marine d'un Etat neutre.

Ils doivent déterminer enfin la destination du navire, la nature, la propriété des marchandises.

La destination neutre du navire suffit, si elle est certaine, à le mettre à l'abri de tout soupçon ; la destination ennemie commande, au contraire, un examen attentif ; en certains cas, elle peut décider, à elle seule, de la capture.

---

(1) V. *suprà*, nos 100 et suiv.

La nature et la propriété de la cargaison peuvent amener la saisie de cette cargaison ; le navire qui la porte est alors encore conduit aux ports du capteur.

252.— Si les papiers requis sont en règle, si les réponses du capitaine concordent avec leurs énonciations, s'il n'existe nul motif de soupçon, l'officier de visite consigne le résultat de son examen sur le journal de bord et sur le document qui établit la nationalité du vaisseau visité, puis il laisse ce vaisseau libre de poursuivre sa route.

Si les papiers ne sont pas en règle, si leur contenu ou si toute autre cause éveille des doutes soit sur le caractère et la destination du navire, soit sur la nature ou la propriété de son chargement, l'officier de visite procède à ce que les Anglais appellent la recherche « search », c'est-à-dire à l'examen personnel du navire et de sa cargaison. Il peut parcourir tout le vaisseau, faire ouvrir tous les endroits fermés, les caisses ou les ballots suspects ; il a droit de se rendre compte par lui-même de ce que contient le vaisseau et peut prendre toutes les mesures nécessaires pour se faire une conviction.

L'exercice de ce droit est très onéreux pour le vaisseau visité ; il entraîne perte de temps, souvent avaries à la cargaison, toujours froissement d'amour-propre pour le capitaine et l'équipage du bâtiment ainsi fouillé. Aussi les règlements des nations maritimes prescrivent-ils certaines précautions. Les règlements français disposent que les cachettes, caisses ou ballots devront être ouverts, sur réquisition de l'officier de visite, par les soins du capitaine du navire visité, non par les matelots du belligérant. Le *Manuel des prises britannique* proscrit toute vexation inutile ; il admet que l'officier de visite requière

l'assistance des hommes de son canot et, si besoin est, de renforts demandés au croiseur, qu'il soumette à un interrogatoire le capitaine et l'équipage du vaisseau visité; mais il enjoint de s'abstenir de toutes menaces, de toutes mesures d'intimidation ; il autorise l'inspection de tout ce qu'il paraîtra nécessaire d'examiner; il n'ordonne point de recourir à l'intermédiaire du capitaine pour faire ouvrir ce qui doit être ouvert, mais il prescrit d'éviter, autant que possible, tout dommage à la cargaison, de remettre, la recherche terminée, tout en place aussi promptement et aussi soigneusement que possible, d'arrêter enfin ces opérations délicates dès que la conviction est faite. S'il n'y a pas lieu de saisir, mention doit être inscrite de la « recherche » sur les registres du bord et le neutre est libre de reprendre sa marche (1).

(1) *A manual of naval prize law*, n[os] 217 et suiv.

CHAPITRE X

CAPTURE.

---

§ 1er. — *Causes de capture résultant de la résistance à la visite, de l'absence ou de l'irrégularité des papiers de bord.*

253. — Chacune des phases de la visite — examen des papiers de bord ou recherche — peut amener la découverte de quelqu'une des causes de capture que nous avons examinées dans les chapitres précédents. Comme ces causes sont rendues plus fréquentes par la rigueur avec laquelle les Anglais entendent les droits des belligérants, les neutres courent plus de risques à être visités par les croiseurs britanniques que par ceux de la plupart des autres nations. Nous n'avons pas à revenir ici sur les occasions de prises déjà étudiées, mais nous en devons examiner deux que nous n'avons pas encore rencontrées, parce qu'elles naissent en quelque sorte du droit de visite.

Elles ne sont d'ailleurs pas spéciales à la Grande-Bretagne ; elles forment la sanction commune du droit de contrôle reconnu aux belligérants sur les navires marchands portant pavillon neutre. Nous voulons parler de la résistance à la visite, puis du défaut ou des défauts des papiers de bord.

254. — Résistance à la visite. — Les neutres sont dans l'obligation de souffrir la visite, quelque préjudiciable qu'elle leur puisse être; mais ils peuvent être grandement tentés de s'y soustraire à cause des désagréments qu'elle entraîne, plus grandement encore lorsque leur conduite, n'étant pas irréprochable, les expose à la saisie.

Le procédé le plus simple pour y échapper consiste à fuir, au lieu d'obtempérer à la sommation du belligérant. Le belligérant peut alors employer la force sans encourir aucune responsabilité à raison des dommages que son artillerie peut causer au fugitif. Mais ces dommages sont considérés comme une peine suffisante de l'essai manqué. Les doctrines anglaises s'accordent sur ce point avec les doctrines françaises. « Une simple tentative de fuite, dit le *Manuel des prises britannique*, n'est pas en soi une cause de saisie, bien que le commandant ne soit point responsable des dommages qu'il peut causer au navire ou à son équipage, en empêchant par la force cette fuite (1). »

Semblable essai toutefois fournira toujours au belligérant de justes motifs de soupçon; la visite à laquelle il se livrera n'en sera que plus minutieuse et telle circonstance qui, à elle seule ne l'aurait pas conduit à saisir, l'y décidera sans doute en devenant plus suspecte après une telle conduite.

255. — Tout autres sont les conséquences d'une résistance par la force. Cette résistance constitue un acte hostile; elle entraîne *ipso facto* confiscation du navire et de toute la cargaison.

(1) N° 147. « Le bâtiment qui prend chasse au lieu d'obéir à la semonce est considéré comme assez puni, dit M. de Bœck, n° 247, après Ortolan, par les avaries que le canon peut lui faire. »

La violation de neutralité commise par le capitaine compromet le chargement en même temps que le vaisseau; les propriétaires de marchandises neutres inoffensives sont ainsi punis d'avoir trop mal placé leur confiance. S'agit-il de navires neutres naviguant sous convoi, la résistance du navire convoyeur au droit de visite, prétendu par un vaisseau britannique dûment commissionné, suffit, nous l'avons vu, à entraîner la capture de tout le convoi (1). Les Anglais regardent les convois avec une telle défiance et leur témoignent une telle hostilité que la seule découverte, au cours de la visite, d'instructions données à l'un des vaisseaux convoyés de s'opposer par la force à toute perquisition, suffirait à déterminer la saisie de ce vaisseau, bien qu'aucune résistance n'ait été faite (2). A plus forte raison, le navire neutre qui naviguerait sous convoi ennemi serait-il, pour ce seul fait, puni de confiscation, car la meilleure raison de sa présenee en compagnie si compromettante ne pourrait être que la ferme intention de résister au droit de visite (3).

La cargaison neutre, au contraire, n'encourt pas toujours confiscation à bord d'un navire ennemi, par cela seul que le navire a fait résistance. Les Anglais distinguent selon que le vaisseau était armé ou non : était-il armé, le propriétaire du chargement neutre ne l'a évidemment choisi que dans le but de soustraire ses biens à la visite, et cela justifie la confiscation; n'était-il pas armé, le neutre a pu lui confier ses biens sans prévoir aucun acte de force; on ne saurait lui reprocher d'avoir voulu s'op-

(1) V. *suprà*, nos 244 et suiv.

(2) *Manual of naval prize law*, n° 149.

(3) *Ibid.*, n° 150.

poser au droit de visite. Si le navire ennemi a néanmoins résisté comme c'était son droit de le faire dans son propre intérêt et dans l'intérêt de sa cargaison ennemie, cette attitude licite ne doit pas préjudicier aux biens neutres à son bord (1).

256. — Absence ou irrégularité des papiers de bord. — L'absence ou l'irrégularité des papiers de bord destinés à établir la nationalité, la propriété, la nature du voyage du navire, le caractère de la cargaison, constitue toujours une cause de suspicion grave ; cette cause de suspicion suffit presque toujours à justifier la saisie du bâtiment, quoique, en bien des cas, elle ne doive pas aboutir à la confiscation.

Les papiers de bord n'ont pas tous même importance. L'absence de tous n'est donc pas suspecte au même degré. Les irrégularités dont ils sont entachés n'ont pas toutes la même portée ; elles ne sauraient donc avoir toutes les mêmes effets.

Certaines législations sont particulièrement rigoureuses dans leurs présomptions de fraude ; dans la pratique

---

(1) *Ibid.*, n° 147; Hall, § 275. Les doctrines américaines sont plus libérales à l'égard des neutres, en ce qu'elles admettent l'immunité des marchandises neutres à bord des navires ennemis, dans tous les cas, aussi bien à bord de navires armés que de navires non armés. « D'après le chief justice Marshall », dit Hall, § 275, p. 758, « l'objet du neutre est le transport de ses biens. Ses liens avec le vaisseau qui les transporte sont les mêmes, que le vaisseau soit armé ou non. L'acte d'armer n'est pas le sien ; c'est l'acte d'une partie qui a le droit de le faire. Il ne s'immisce ni dans l'armement ni dans la guerre, et le belligérant ne souffre aucun dommage de son action, car, « si la propriété est neutre, quel tort est causé par sa soustraction à la visite? » La conséquence logique de cette doctrine serait de ne point confisquer la cargaison neutre inoffensive à bord d'un navire neutre au cas où ce navire neutre opposerait résistance par la force à l'exercice du droit de visite.

russe, un faux passeport, dans la pratique espagnole, des papiers doubles, de quelque nature qu'ils soient, entraînent confiscation à la fois du navire et de la cargaison (1). La plupart des Etats européens édictent semblable confiscation lorsqu'il y a eu jet de papiers à la mer à l'approche du croiseur belligérant (2).

Le règlement français de 1778 — reproduisant d'ailleurs les dispositions des règlements de 1704 et 1744 — ordonnait, dans son article 3, que « tous vaisseaux pris, de quelque nation qu'ils fussent, neutres ou alliés, desquels il serait constaté qu'il y aurait eu des papiers jetés à la mer ou autrement supprimés ou distraits, seraient déclarés de bonne prise avec leurs cargaisons, sur la seule preuve de papiers jetés à la mer, sans qu'il fût besoin d'examiner quels étaient ces papiers, par qui ils avaient été jetés, et s'il en était resté suffisamment à bord pour justifier que le navire et son chargement appartenaient à des amis ou alliés (3). » Toutefois, une lettre de Louis XVI à l'amiral de France, en date du 13 novembre 1779, avait adouci les rigueurs du règlement, et la pratique française, conforme aux dispositions de cette lettre, n'attache plus nécessairement la confiscation à la destruction des papiers de bord (4).

Les Anglais distinguent, selon les cas. Ils estiment que l'absence de tous papiers, la découverte de papiers faux ou doubles, la « *spoliation of papers* », c'est à dire la destruction ou le jet volontaire à la mer de quelques papiers

(1) Hall, § 276, p. 760.

(2) Lawrence, § 211, p. 398.

(3) Dalloz, *Jur. gén.*, v° Prises maritimes, t. XXXVI, p. 916.

(4) De Bœck, p. 275, note 1 ; Hall, § 270, p. 761.

doivent toujours entraîner la saisie du navire. Si les papiers les plus importants parmi ceux qui devraient se trouver à bord ne sont pas présentés, si les papiers sont irréguliers, s'ils sont en contradiction les uns avec les autres ou avec les déclarations du capitaine, la saisie est encore possible, mais elle n'est pas nécessaire. « Aucune règle fixe, dit le *Manuel des prises* (1), ne peut être posée quant au degré d'imperfection, d'irrégularité ou de désaccord dans les papiers de bord qui doit justifier la saisie du navire. L'absence ou l'irrégularité même des papiers de bord les plus importants peut être, en certains cas, expliquée d'une manière satisfaisante; et pour ce motif toute faculté d'explication doit être donnée au capitaine. D'un autre côté, quelque absence de documents, légère en soi, peut devenir sérieuse s'il y a quelque motif de soupçonner qu'elle provient de simulation, de suppression ou de « *spoliation* », ou s'il existe quelque circonstance se référant au navire ou à la cargaison qui conduise au soupçon que le vaisseau est engagé dans un commerce illicite. » Mais,« dans le cas où le commandant du vaisseau est convaincu que le navire est engagé dans un commerce licite, de simples manques, irrégularités ou contradictions dans les papiers de bord ne sauraient justifier la saisie (2).»

La légitimité de la capture pour absence, simulation ou destruction de papiers, n'a pas pour conséquence nécessaire la confiscation. Elle crée une forte présomption à l'encontre du navire et de sa cargaison, mais cette présomption peut être détruite par la preuve contraire. Cette

(1) N° 157.

(2) *A manual of naval prize law*, n° 158.

preuve toutefois peut être rendue singulièrement difficile par la faute commise, surtout en cas de destruction de documents. Lorsque les papiers sont faux, la confiscation ne doit s'ensuivre qu'autant qu'il y a motif de croire que la simulation a eu pour but de tromper le capteur et de le priver d'une prise à laquelle il a droit ; à défaut de cette intention de fraude contre le capteur, la simulation peut être excusée, car il est vraisemblable qu'elle était destinée à servir de sauvegarde aussi bien contre l'ennemi du capteur que contre le capteur lui-même ; celui-ci toutefois a, du moins, le droit d'être indemnisé des frais auxquels l'a induit l'erreur provoquée par la faute du neutre.

§ 2. — *Conséquences de la capture.*

257.— I. Envoi du navire saisi aux ports du capteur.— En principe, le devoir du capteur est d'envoyer le navire saisi au port le plus proche de l'Etat belligérant afin d'y provoquer une sentence d'un tribunal (ou d'une commission de prises) chargé d'examiner les causes de la capture et de statuer sur le sort du navire et de la cargaison. Le commandant du navire capteur doit prendre deux séries de mesures : les unes tendant à assurer l'arrivée, sans accident, du vaisseau saisi au port fixé ; les autres tendant à prévenir tout détournement d'objets à bord du navire capturé et à fournir au juge des prises les éléments nécessaires à sa décision.

258. — Le capteur peut, selon les circonstances, escorter le navire saisi ou l'envoyer isolément au port belligérant. S'il juge à propos de l'accompagner, il pourra, en certains cas, se borner à lui prescrire ses manœuvres

sans détacher d'équipage à son bord. Mais pareil procédé est exceptionnel ; habituellement, le capteur détache un officier de prises chargé de prendre le commandement du bâtiment capturé et un équipage de prises plus ou moins nombreux chargé d'en assurer le service.

Dans la pratique française, le capitaine et les officiers du navire saisi sont, en principe, pris à bord du capteur ; c'est une mesure de précaution destinée à prévenir toute révolte de l'équipage séparé de ses officiers. La pratique anglaise est contraire ; à moins de circonstances spéciales rendant pareille prudence nécessaire, capitaine et officiers restent à leur bord ; ils sont même invités à coopérer, avec leur équipage, à la navigation de leur navire sous les ordres de l'officier de prises ; mais ils sont libres de décliner l'offre ; aucune contrainte ne saurait être exercée à leur encontre, s'ils jugent devoir s'abstenir ; c'est au capteur, en cas de refus, à assurer, par ses propres équipages, les manœuvres du bâtiment (1).

Le capteur doit fixer la destination du navire en tenant compte avant tout des intérêts de l'Etat au nom duquel il agit, mais en tenant compte aussi, dans la mesure du possible, des intérêts éventuels des propriétaires du navire ou de la cargaison. Il doit choisir un port de sa nation ou un port allié aussi proche que possible, susceptible d'offrir un abri sûr, permettant, s'il se peut, l'entrée du vaisseau sans rompre charge, ayant des communications faciles avec la cour de prises chargée de statuer. L'officier de prises doit s'y rendre directement. Toute faute commise dans le choix du port ou dans la conduite

---

(1) *A manual of naval prize law*, n° 281.

de la prise peut engager la responsabilité du commandant du capteur ou de l'officier de prises. Les pertes résultant de pareille faute entraîneraient des dommages-intérêts à la charge des capteurs, au cas où la restitution de la capture serait ordonnée par le tribunal de prises (1).

259. — Pour prévenir, en cours de voyage, tous détournements d'objets, l'officier de prises doit avoir soin, en prenant le commandement du navire, de faire l'inventaire des provisions, du matériel et de la cargaison à bord. Les écoutilles de la cale, les coffres et les soutes doivent, autant que possible, être fermés et scellés. Copie de l'inventaire doit, en tout cas, être remise au capitaine du navire capturé. L'officier de prises est responsable de tout détournement commis durant le voyage.

Les papiers de bord forment l'élément le plus important des décisions des juridictions de prises. Ils doivent être saisis par les soins du commandant du capteur, groupés, classés, inventoriés, puis remis à l'officier de prises qui les remettra, à son arrivée, entre les mains de qui de droit. En cas de destruction de papiers, procès-verbal du fait doit être dressé ; même précaution doit être prise si des papiers dissimulés viennent à être découverts. Le *Manuel des prises britannique* prescrit de confirmer, par affirmation sous serment de personnes ayant constaté personnellement les faits, tout ce qui concerne l'état, la remise, la découverte ou la destruction des papiers de bord (2).

Les dépositions des officiers et équipages du vaisseau capturé sont, pour les Anglais, le second élément qui

(1) *A manual of naval prize law*, nos 278 et suiv., 308 et suiv.

(2) Nos 241 et suiv.

doit, seul avec les papiers de bord, décider de prime abord (in first instance) (1) de la validité de la capture. Aussi des mesures sont-elles prescrites pour assurer la présence, au lieu où se fera l'instruction, des personnes dont le témoignage est nécessaire. Nous avons dit qu'officiers et matelots du navire saisi doivent, en principe, rester à leur bord. Dans le cas où, par crainte de révolte ou pour toute autre cause grave, il serait nécessaire de les en éloigner, le *Manuel des prises* prescrit d'envoyer tout au moins « trois ou quatre des personnes qui doivent être les principaux témoins, parmi lesquelles doivent figurer deux des officiers suivants : le capitaine, le subrécargue, le second ou le maître d'équipage (2) ». En outre, un procès-verbal doit constater quelles sont les personnes distraites de leur bord et quelles sont les raisons de cette mesure ; les personnes ainsi éloignées de leur vaisseau doivent d'ailleurs être envoyées le plus promptement possible, par une autre voie, au port d'adjudication du bâtiment saisi.

260. — L'envoi du vaisseau capturé à un port belligérant, avec tous les éléments propres à faire juger si la capture est légitime, est, en principe, obligatoire. L'intervention des cours de prises constitue une garantie nécessaire contre les abus du droit de capture ; or cette garantie ne saurait être pleinement efficace qu'autant que les documents et les objets saisis se trouvent à la disposition des cours appelées à statuer.

Mais l'obligation de conduire la prise à un port de l'Etat capteur est toujours une gêne, souvent un péril. Le navire qui opère la saisie escorte-t-il le bâtiment capturé,

---

(1) V. *infrà*, n° 296.
(2) N° 286.

il lui faut renoncer, pour un temps, à poursuivre toute opération de guerre; détache-t-il simplement un équipage de prises, il diminue ses forces; il ne pourra renouveler souvent pareil prélèvement sans avoir à remettre son équipage au complet dans un port de sa nation. Enfin, quel que soit le procédé employé pour conduire la prise, tant que dure le voyage, l'ennemi peut apparaitre et la reprendre; le succès risque de se transformer en mécompte; le coup porté à l'adversaire peut être paré; la perte que devait lui infliger la surprise d'un de ses vaisseaux risque d'être réparée. La conduite de la prise est à tout le moins un embarras. Dans certains cas elle devient une impossibilité; il ne reste alors au capteur d'autre alternative que de détruire le navire saisi ou de le relâcher, sans conditions ou sous conditions. Destruction, abandon ou rançon, telles sont les trois solutions exceptionnelles auxquelles pourra aboutir la saisie.

261. — II. Destruction des prises.— La destruction est la solution la plus radicale; c'est la plus avantageuse au belligérant; c'est celle qui assure, aux moindres frais, le bénéfice décisif du coup porté au commerce ennemi. Mais c'est, en même temps, la moins recommandable; elle prête aux erreurs, elle prête aux excès; elle exagère les rigueurs du droit de prise au détriment des sujets désarmés de l'Etat ennemi, au détriment des neutres, au détriment des intérêts généraux de la navigation.

Sans doute, à ne considérer que les propriétaires du navire ennemi ou des marchandises ennemies à bord, peu importe que la capture soit le prélude d'une confiscation légale ou d'une destruction pure et simple; la perte, dans les deux cas, est, pour eux, la même.

Mais la destruction de la prise aggrave les dangers que courent les équipages ou passagers du navire brûlé ou coulé ; indifférente, ou peu s'en faut, en ce qui concerne le sort des biens, elle ne l'est pas en ce qui touche le sort des personnes. Il est entendu — cela est prescrit par les règlements des Etats maritimes — que nul bâtiment capturé ne doit être envoyé au fond de la mer, sans que les marins et passagers à son bord aient été préalablement recueillis sur le vaisseau capteur. Mais ce vaisseau, croiseur ou corsaire, est plus exposé aux risques de guerre que ne le serait le navire capturé au cours du voyage vers un port du capteur. Cette aggravation de périls pour des personnes étrangères aux hostilités est évidemment fâcheuse, et lorsqu'elle pèse sur des sujets de l'Etat belligérant, et lorsqu'elle atteint des sujets neutres. Or, non seulement parmi les passagers, mais parmi les équipages des vaisseaux marchands même battant pavillon ennemi, peuvent se trouver des sujets de puissances neutres. Et c'est le premier tort que peut causer aux neutres la destruction d'un navire même évidemment ennemi.

Ce n'est pas le seul. Un vaisseau dont le caractère ennemi n'est pas douteux peut être chargé, en tout ou en partie, de marchandises neutres ; les propriétaires de ces marchandises ont tout intérêt à pouvoir les revendiquer devant les tribunaux de prises ; alors même qu'on leur reconnaîtrait, en cas de destruction, droit à indemnité, il y aurait grande chance que l'allocation de dommages-intérêts ne suffit pas à compenser la perte de leurs biens. Les règlements maritimes prescrivent, il est vrai, au capteur de sauver, en tout cas, les papiers de bord pour les soumettre à la juridiction de prises, appelée à statuer sur

la légitimité de la capture et de la destruction, mais ces papiers ne sauraient prévenir toute discussion sur la valeur des objets auxquels ils s'appliquent; la disparition de la cargaison ouvre une nouvelle source de contestations, de frais et de préjudices.

Enfin, les navires coulés bas constituent un danger de plus pour la navigation dans les parages témoins de la destruction; on sait, en effet, que les épaves submergées ne vont pas ou ne restent pas toujours au fond de la mer: elles demeurent ou remontent souvent entre deux eaux; invisibles pour les vigies, elles sont assez voisines de la surface pour heurter les coques; avec les vitesses actuellement usitées, leur choc peut entr'ouvrir les vaisseaux qui les rencontrent comme le ferait le choc d'un récif.

Toutes ces raisons militent contre la destruction des navires, même évidemment ennemis.

D'autres motifs rendent plus inacceptable encore la destruction de navires neutres; toute erreur commise au détriment de ceux-ci, erreur quant à leur qualité ou erreur quant à l'infraction à eux imputée, engagerait gravement la responsabilité de l'Etat du capteur.

Aussi la plupart des Etats maritimes n'admettent-ils la destruction des prises qu'à titre exceptionnel.

262. — Système français. — L'ordonnance française de 1681, reproduisant d'ailleurs les dispositions semblables d'ordonnances antérieures, interdisait, sous peine de mort, la destruction d'une prise en vue de la céler. Il fallait empêcher des corsaires peu scrupuleux de se livrer à la piraterie, en faisant disparaître tous témoins et toute trace de leurs méfaits. Le capteur était autorisé à brûler

ou couler la prise en cas de nécessité, c'est-à-dire d'impossibilité de l'emmener, mais à la condition de recueillir, au préalable, toutes les personnes qui se trouvaient à son bord, de faire parvenir dans un port français au moins deux des officiers saisis et les papiers de bord. Il fallait, d'une part, sauver les vies inoffensives; d'autre part, assurer, grâce à ce minimum d'éléments de preuve, le contrôle de l'Etat sur la régularité et la légitimité d'opérations extrêmes.

La pratique française s'est toujours inspirée de ces idées; les Instructions de 1870, dans leur article 20, prévoyaient la destruction des prises, mais avaient soin d'en marquer le caractère exceptionnel : « Si, disaient-elles, une circonstance majeure forçait un croiseur à détruire une prise parce que sa conservation compromettrait sa propre sécurité ou le succès de ses opérations, il devrait avoir soin de conserver tous les papiers de bord et autres éléments nécessaires pour permettre le jugement de la prise et l'établissement des indemnités à attribuer au neutre dont la propriété non confiscable aurait été détruite. On ne doit user de ce droit de destruction qu'avec la plus grande réserve. » Il en fut usé ; un croiseur français, le *Desaix*, brûla deux navires allemands, le *Vorwærts* et le *Ludwig*, parce que, démuni d'une portion de ses équipages détachés pour conduire des prises antérieures et chargé de prisonniers de guerre, son commandant jugea impossible de faire conduire ces deux vaisseaux à un port de France. Les navires détruits étaient porteurs de marchandises neutres ; les propriétaires de ces marchandises réclamèrent indemnité, mais la commission saisie de l'affaire en

dernier ressort (1) se montra plus rigoureuse que les instructions du ministre de la marine : elle refusa toute réparation. La destruction était, à son sens, un fait de guerre commandé par les circonstances ; le préjudice qui en était résulté devait rester à la charge de ceux qui l'avaient subi (2).

(1) A défaut du Conseil d'Etat dont elle remplissait les fonctions.

(2) Arrêt du 21 mai 1872, Dalloz, *Jurisprudence générale*, recueil périodique, 1872, 3, 94. « Considérant, porte l'arrêt, que si, aux termes de la Déclaration du Congrès de Paris du 16 avril 1856, approuvée par décret du 28 du même mois, la marchandise neutre n'est pas saisissable à bord d'un navire ennemi, il suit de là seulement que le neutre qui a embarqué ses marchandises sur ce navire a droit à la restitution de ces marchandises ou, en cas de vente, au payement du prix, mais qu'on ne peut induire de cette déclaration qu'il peut réclamer une indemnité à raison des préjudices qu'ont pu lui causer soit la capture du navire, lorsque cette capture a été jugée valable, soit les faits de guerre qui ont accompagné ou suivi cette capture ; — considérant qu'il résulte de l'instruction que la prise du *Vorwærts* a été jugée valable et que la destruction du navire avec sa cargaison a eu lieu sur l'ordre du commandant du bâtiment capteur, par le motif que la sécurité de son bâtiment ne permettait pas, à raison du grand nombre des prisonniers à bord, de détacher une partie des hommes de l'équipage pour conduire la prise dans un port de France ; — que, dans ces circonstances, la destruction de cette prise constituait un fait de guerre dont les propriétaires de la cargaison ne peuvent être admis à discuter l'opportunité et qui ne peut donner ouverture, à leur profit, à un droit à indemnité. »

M. Calvo approuve cette solution :

« Par son article 3, dit-il, n° 3034, la Déclaration du Congrès de Paris a eu pour but uniquement de soustraire à l'exercice du droit de conquête la marchandise neutre chargée sur un navire ennemi ; elle a enlevé au belligérant le droit de se l'approprier ; mais elle n'est pas allée et elle ne saurait raisonnablement aller plus loin. Elle ne pouvait, en effet, prévoir les actes de force, les moyens hostiles dirigés par le belligérant contre le navire ennemi, par suite desquels la propriété neutre peut être endommagée ou détruite ; et les eût-elle prévus, avait-elle

263. — Solutions de l'Institut de droit international. — L'Institut de droit international admet la destruction des prises dans certaines circonstances limitativement énu-

---

le pouvoir d'y mettre obstacle et d'entraver, sous ce rapport, l'exercice des droits incontestables de la guerre ?

» Dans l'état actuel du droit des gens, on ne saurait contester que l'acte de capturer un vaisseau ennemi ne soit un fait de guerre licite et que, par conséquent, la destruction du bâtiment, dans certaines circonstances, ne soit également licite ; il s'ensuit nécessairement que la responsabilité du belligérant à l'égard des neutres est dégagée dans l'un comme dans l'autre cas. A un point de vue général, on peut dire que le respect de la marchandise neutre sous pavillon ennemi n'est que le côté accessoire de la question de neutralité. S'il était admis que le neutre dût être indemnisé de sa marchandise détruite avec le navire ennemi, l'acte de couler ou d'incendier une prise devrait être interdit toutes les fois qu'il se trouve à bord un chargement neutre ; car, dans bien des cas, l'obligation de payer la valeur de la marchandise imposerait au capteur des charges que ne compenserait pas la destruction du navire ennemi..... En droit strict, quelque interprétation que l'on donne à la Déclaration du Congrès de Paris, le droit du capteur demeure intact en présence de circonstances de force majeure ou de certaines nécessités de la guerre. Le seul point qui pourrait faire naître quelques discussions, qui demande même, à notre avis, une réforme de la loi internationale, c'est l'appréciation de ces circonstances et de ces nécessités ; il y aurait lieu, en effet, de se montrer plus sévère dans le jugement des motifs qui ont déterminé la destruction de la prise. Il faut que la force majeure de la nécessité à laquelle le capteur a dû obéir soit constatée par des preuves au-dessus de tout doute et de toute critique sérieuse, par des preuves de nature à justifier pleinement sa conduite ; il faut en un mot qu'il soit démontré qu'il n'a pu agir autrement qu'il n'a fait. »

Hall, § 269, p. 744, exprime la même opinion. « Il est regrettable, dit-il, après avoir cité l'arrêt du 21 mai 1872, que cette décision n'ait pas fixé de limites au droit de détruire la propriété neutre à bord d'un vaisseau ennemi. Qu'une telle propriété soit exposée aux conséquences d'actes de guerre nécessaires, cela seulement est conforme aux principes, mais pousser plus loin les droits d'un belligérant, cela ne serait pas aisément justifiable et pourrait, dans certaines circonstances, équi-

mérées (1). Les dispositions qu'il a adoptées reproduisent à peu près celles du règlement russe de 1869 :

« Il sera permis au capteur, porte l'article 50 de son règlement, de brûler ou de couler bas le navire ennemi saisi, après avoir fait passer sur le navire de guerre les personnes qui se trouvaient à bord et déchargé autant que possible la cargaison, et après que le commandant du navire capteur aura pris à sa charge les papiers de bord et les objets importants pour l'enquête judiciaire et pour les réclamations des propriétaires de la cargaison en dommages et intérêts, dans les cas suivants :

1° Lorsqu'il n'est pas possible de tenir le navire à flot, à cause de son mauvais état, la mer étant houleuse ;

2° Lorsque le navire marche si mal qu'il ne peut pas suivre le navire de guerre et pourrait facilement être repris par l'ennemi ;

3° Lorsque l'approche d'une force ennemie supérieure fait craindre la reprise du navire saisi ;

---

valoir à une violation indirecte de la Déclaration de Paris. Dans le cas, par exemple, d'un Etat dont les vaisseaux étaient largement engagés dans le commerce de transport, un ordre général donné par son ennemi de détruire les prises au lieu de les envoyer au port pour y être jugées équivaudrait à une prohibition adressée aux neutres d'employer comme transports des vaisseaux dont le droit d'user leur a été expressément reconnu par la Déclaration en question. Il a été, sans aucun doute, entendu par cette Déclaration que les neutres pourraient mettre leurs biens à bord des vaisseaux belligérants sans encourir, en règle générale, d'autres risques qu'une perte de marché et de temps, et il doit incomber au capteur qui détruit ces biens avec le vaisseau ennemi de prouver, à la satisfaction de la cour de prises, et non seulement d'alléguer qu'il a agi sous la pression d'une véritable nécessité militaire. »

(1) Règlement international des prises maritimes, *Tableau général de l'Institut*, p. 195 et suiv.

4° Lorsque le navire de guerre ne peut mettre sur le navire saisi un équipage suffisant sans trop diminuer celui qui est nécessaire à sa propre sûreté ;

5° Lorsque le port où il serait possible de conduire le navire saisi est trop éloigné. »

La destruction des prises demeure exceptionnelle, mais il est certain que le champ de l'exception est singulièrement étendu. Il suffit d'interpréter le second cas avec quelque largeur pour en induire la faculté de détruire tout voilier. Les quatrième et cinquième cas permettent de brûler ou de couler bas fréquemment les navires à vapeur, lorsque l'Etat dont relève le capteur ne possède pas de stations multipliées sur tous les points du globe et que ses croiseurs doivent pourchasser, loin de ses côtes, le commerce ennemi. Tel est le cas de la Russie et telle est la raison pour laquelle le règlement russe de 1869 était aussi explicite sur les destructions de prises (1).

Avec ce corollaire inquiétant, le droit de capture, sans mériter les reproches d'odieuse barbarie qui lui ont été prodigués, n'est plus un moyen de guerre aussi doux que se plaisent parfois à le dire les auteurs britanniques. La grande supériorité qu'ils lui attribuent est d'éviter l'effusion de sang et nous sommes pleinement d'accord avec

(1) Le nouveau règlement russe du 27 mars 1895, dans son art. 21, emploie une formule plus large que celle de l'Institut. Il autorise la destruction « dans les cas extraordinaires où la conservation du bâtiment capturé sera reconnue impossible par suite du mauvais état dans lequel il se trouve, de son peu de valeur, du danger qu'il court d'être repris par l'ennemi, du fait que les ports sont trop éloignés ou bloqués, qu'il constitue un embarras pour le bâtiment capteur ou un obstacle au succès de ses opérations. » V. *Revue générale de droit international public*, 1897, Documents, p. 9.

eux pour préférer un procédé de lutte qui s'attaque aux biens au lieu de s'attaquer aux personnes, qui entraîne simplement perte de richesse au lieu d'entraîner perte de vies. Mais il est incontestable que la destruction de la prise a pour effet d'exposer aux risques de guerre les personnes prises à bord du capteur belligérant. Le péril qu'elles encourent, en aggravant pour elles les conséquences de la capture, est un des motifs les plus sérieux de restreindre aux limites de la nécessité inéluctable le droit de brûler ou couler bas le navire capturé.

264. — Doctrine anglaise. — L'objection qui nous incline vers la plus grande réserve paraît n'avoir pas frappé les Anglais. La destruction des navires ennemis n'est pour eux qu'un effet extrême, mais parfaitement légitime du droit de capture ; elle n'est qu'une forme du droit, pour l'Etat capteur, de disposer, à sa guise, du vaisseau devenu sa chose. Ce droit existe dès le moment où la saisie a été légalement opérée. L'obligation d'envoyer le navire au port ne peut sauvegarder que des intérêts neutres ; elle est indifférente en ce qui concerne les intérêts ennemis.

Cependant, tout en affirmant le droit absolu de détruire les prises ennemies, les Anglais posent en règle qu'il ne faut user de ce droit que d'une manière exceptionnelle. L'impossibilité de conduire la capture à un port britannique justifiera seule cette mesure extrême ; et cette impossibilité ne pourra guère résulter que des mauvaises conditions de navigabilité du vaisseau saisi ou de la nécessité, pour le capteur, de garder à son bord tous ses équipages. Avant de brûler ou de couler le navire, le commandant du capteur doit d'ailleurs recueillir sur son vaisseau officiers, matelots et passagers du bâtiment capturé, prendre

les papiers de bord et même, s'il est possible, la cargaison. Prisonniers et marchandises sauvées devront être envoyés, avec les documents, dans un port anglais, sous la conduite et la responsabilité d'un officier de prises; la cause sera examinée par la juridiction des prises, et parmi les pièces soumises à l'examen de celle-ci devront figurer des preuves certaines du caractère ennemi du navire et des circonstances qui rendaient impossibles la conservation et l'envoi de ce navire aux ports de la Grande-Bretagne (1).

Comme la jurisprudence française, Hall admet que la destruction d'un navire ennemi n'ouvre pas droit à indemnité au profit des neutres dont la cargaison se trouvait à bord du navire détruit, mais à la condition expresse que la destruction soit justifiée par une véritable nécessité de guerre (2).

Lorsqu'il s'agit d'un vaisseau neutre ou d'un vaisseau dont le caractère hostile ou neutre demeure douteux, le *Manuel des prises britannique* enjoint au croiseur de relâcher purement et simplement la prise qu'il ne pourrait faire conduire dans un port anglais (3), et cette prudente correction est approuvée par les auteurs. « Lorsqu'il y a doute, dit sir Travers Twiss (4), que la prise soit propriété ennemie et qu'il est impossible de l'amariner », il n'y a plus obligation de la détruire « et la conduite la plus sûre et la plus convenable à suivre est de congédier le navire. » Lawrence (5) ajoute : « La propriété neutre ne saurait ap-

(1) *A manual of naval prize law*, n° 304. Conf. Hall, n° 150 ; Lawrence, n° 215 ; Travers Twiss, t. II, n° 167.

(2) N° 269. V. d'ailleurs passage de cet auteur, *suprà*, p. 337, 338, en note.

(3) N° 303.

(4) T. 2, n° 167.

(5) N° 215.

partenir aux capteurs jusqu'à ce qu'une cour légalement constituée ait décidé que sa saisie était valable en droit international ; et ses propriétaires ont droit d'exiger qu'un jugement sur leurs réclamations précède tout acte de disposition à l'égard de leurs biens. Si leur droit est méconnu, une demande de satisfaction et d'indemnité peut être formulée par leur gouvernement. Il vaut beaucoup mieux, pour un officier de marine, relâcher un vaisseau ou des marchandises dont le caractère lui paraît douteux que de risquer une punition personnelle et des complications internationales en détruisant une inoffensive propriété neutre. »

Les auteurs anglais toutefois, en maintenant le caractère exceptionnel des destructions de prises, ne se dissimulent point que les conditions nouvelles des luttes maritimes menacent de rendre plus fréquent l'emploi de ce procédé rigoureux. La façon de plus en plus stricte dont les Etats comprennent les devoirs de la neutralité rend plus difficile la conduite des prises en lieu sûr. Les neutres n'admettent plus ou n'admettent que pour un temps très court les bâtiments capturés à s'abriter dans leurs ports. La nécessité de gagner et de gagner presque sans relâche un port belligérant expose davantage ces bâtiments aux coups de l'ennemi ; elle augmente, pour le capteur, la tentation de supprimer ces risques par un acte décisif. On pourrait ajouter que l'abolition de la course concourt — résultat inattendu peut-être et cependant facile à prévoir — à diminuer les ménagements envers les biens capturés ; leur intérêt commandait aux corsaires de sauver les navires qui devaient être le prix de leurs exploits ; leur avidité même était une garantie pour la conservation des bâtiments saisis.

265.— Système américain.— Des précédents inquiétants justifient les craintes des Anglais. Les Etats-Unis d'Amérique ont, à deux reprises, érigé en principe la destruction des prises ennemies. Pendant la guerre de l'Indépendance et pendant la guerre de 1812-1814 avec l'Angleterre, ils ont fait de l'exception la règle et de la règle l'exception. Les Sudistes, durant la guerre de Sécession, ont agi de même ; le blocus de leurs ports, en rendant à peu près impraticable l'envoi des prises dans ces derniers, leur fournissait, il est vrai, une excuse ou tout au moins des circonstances atténuantes.

Les instructions américaines de 1812 motivaient de la façon suivante l'ordre donné aux escadres de « détruire toutes leurs prises à moins de cas extraordinaires justifiant manifestement une exception » : « Le commerce de l'ennemi est le point le plus vulnérable de l'ennemi que nous puissions attaquer et sa destruction est le but principal ; c'est vers ce but que tous vos efforts doivent être dirigés. C'est pourquoi, à moins que vos prises ne soient de grande valeur et à proximité d'un port ami, il sera imprudent et presque inutile d'essayer de les emmener. Un croiseur isolé, en admettant qu'il y réussisse, ne peut garnir de matelots qu'un petit nombre de prises, et alors chaque prise diminue essentiellement ses forces ; mais un croiseur isolé, en détruisant chaque bâtiment qu'il capture, conserve la force de continuer, en toute vigueur, son œuvre de destruction aussi longtemps qu'il peut se procurer des vivres et des munitions dans les ports amis, ou au moyen de celles trouvées à bord des navires qu'il prend (1). »

(1) Cité par Calvo, t. V, n° 3030.

266. — La nouvelle école maritime : la substitution de la destruction systématique à la capture. — On ne saurait guère s'étonner de voir les Américains comprendre la guerre d'une façon pratique, réaliste, positive, fût-elle brutale, et pousser le droit de la guerre jusqu'à ses extrémités, dussent-elles paraître d'une rudesse excessive. Il est permis de s'étonner davantage que la rigueur de leurs conceptions ait été dépassée et qu'on ait proposé de franchir les limites les plus reculées du droit jusqu'ici reconnu.

Une nouvelle école a fait quelque bruit, il y a douze à quinze ans, en préconisant non plus la destruction systématique des prises, mais la substitution de la destruction à la prise des navires ennemis. A en croire les adeptes de cette école, « la guerre navale sera désormais la guerre industrielle, la guerre de course... sans merci. » Détruire le commerce ennemi par tous les moyens, chasser son pavillon des mers par la terreur sera son principal objectif. Un instrument merveilleux permet d'atteindre ce but : le torpilleur ; de faibles dimensions, incapable de dicter longtemps la loi aux navires marchands, plus incapable de recueillir les hommes qui les montent et les marchandises qui les encombrent, il excelle aux coups de surprise ; il peut multiplier ces coups s'il demeure toujours alerte, libre de scrupules comme de prises gênantes. Grâce à son audace, l'épouvante doit bannir des mers les adversaires qu'il menace. « Demain la guerre éclate, écrivait en 1886 un partisan de cette école ; un torpilleur autonome a reconnu un de ces paquebots, porteur d'une cargaison plus riche que celle des plus riches galions d'Espagne ; l'équipage, les passagers de ce paquebot s'élèvent à plusieurs centaines d'hommes ; le torpilleur ira-t-il signifier au capi-

taine du paquebot qu'il est là, qu'il le guette, qu'il le peut couler et qu'en conséquence il le fait prisonnier, lui, son équipage, ses passagers, qu'en un mot il l'amarine platoniquement et que, comme tel, il doit se rendre dans le port le plus voisin de France? A cette déclaration, égale en sottise au chevaleresque : « A vous, messieurs les Anglais », de Fontenoy, le capitaine du paquebot répondrait par un obus bien pointé qui enverrait à fond le torpilleur, son équipage et son chevaleresque capitaine, et tranquillement il poursuivrait sa route un moment interrompue. Donc, le torpilleur suivra de loin, invisible, le paquebot qu'il aura reconnu, et, la nuit faite, le plus silencieusement et le plus tranquillement du monde, il enverra aux abimes paquebot, cargaison, équipage, passagers, et, l'âme non seulement en repos, mais pleinement satisfaite, le capitaine du torpilleur continuera sa croisière (1). »

Sans doute, si l'on peut agir autrement, on s'abstiendra de faire tant de victimes; mais, plutôt que de laisser échapper un bâtiment ennemi, on n'hésitera pas à l'envoyer au fond de la mer, sans avis préalable, avec tout ce qu'il porte (2). « La nécessité de détruire la coque, si on ne peut la conduire au port, l'emporte sur toute autre considération (3). »

L'objectif de la guerre n'est-il pas de faire à l'ennemi le plus de mal possible pour le réduire plus vite à composi-

(1) Amiral Aube, Atlas colonial d'Henri Mager, Paris, Charles Bayle, *Défense nationale, Défense des colonies*, p. 12, et *Temps* du 10 janvier 1886.

(2) Un ancien officier de marine, *La torpille et le droit des gens*, Réponse à M. le vice-amiral Bourgois, *Nouvelle revue*, 1886, t. III, p. 474 et suiv.

(3) *Ibid.*, p. 492.

tion, et la guerre la plus atroce n'est-elle pas la plus brève en même temps que la plus efficace ? D'ailleurs, « dans la guerre, il n'y a jamais eu et il n'y aura jamais ni droit des gens ni conventions internationales, il n'y a que la force (1) ».— « La guerre est la négation du droit... Tout est donc, non seulement permis, mais légitime contre l'ennemi c'est la loi (2). » Le but à atteindre est de « détruire ses adversaires par tous les moyens de la guerre, même en certains cas par tous les moyens (3). » Et cela suffit à justifier à la fois, pour cette école, la guerre au littoral, c'est-à-dire le ravage systématique des côtes ennemies, et la guerre industrielle, c'est-à-dire la destruction systématique des navires marchands de l'ennemi, avec leurs cargaisons, leurs équipages et les passagers assez imprudents pour s'y risquer.

Ces esprits affranchis « de tout excès de sensibilité non justifiée » se consolent aisément de telles atrocités en augurant que leur horreur sera le prélude et la cause de l'abolition de la guerre. Conclusion idéale autant que lointaine et surtout incertaine qui ne saurait nous faire accepter, pour le présent, la barbarie des prémisses. Que l'on combine cette licence belliqueuse avec la règle actuelle d'après laquelle la guerre s'attaque aux navires partis avant l'ouverture des hostilités, et nul passager, en montant à bord d'un paquebot, ne pourra se flatter d'atteindre le port de destination sans risque d'être envoyé aux abimes par une torpille lancée par un ennemi inconnu pour différend non soupçonné. Qu'on la combine surtout avec la règle an-

(1) *Ibid.*, p. 494.
(2) Amiral Aube, *loc. cit.*, p. 11.
(3) Un ancien officier de marine, *loc. cit.*, p. 485.

glaise, qui dispense de toute déclaration de guerre et fait dater la lutte du premier acte d'hostilité, rien ne s'opposerait à ce qu'un tel exploit apprît à l'adversaire surpris que la paix a pris fin.

267. — Cette apologie de la destruction a rencontré des contradicteurs autorisés. Les suggestions d'une sensibilité justifiée ne sont pas seules à la condamner ; des considérations très positives conduisent à la même conclusion.

Proclamer que tout mal fait à l'ennemi est à la guerre un bien, que tout est permis contre l'adversaire, que la force seule agit, que le droit des gens est un vain mot, c'est exagérer les nécessités de la lutte, c'est en méconnaître à la fois l'objet et les conditions. Il faut assurément tenir compte des exigences de la guerre pour en fixer les lois ; sinon les règles formulées au mépris de la force des choses sont vouées aux perpétuels démentis de la réalité. C'est pourquoi nous n'hésitons pas à tenir pour chimérique l'espoir du respect de la propriété privée sur mer ; mais l'exagération systématique des horreurs de la guerre nous parait une utopie aussi contraire à la nature des choses et assurément plus dangereuse qu'un adoucissement dont l'effet serait de rendre les luttes sans issue. « L'avènement de la torpille, écrivait avec raison l'amiral Bourgois (1), quelle qu'en soit l'influence sur le matériel naval, n'a rien changé aux traités internationaux, au droit des gens ni aux lois morales qui gouvernent le monde. Il n'a pas donné au belligérant le droit de vie et de mort sur les citoyens inoffensifs de l'Etat ennemi ou des Etats neutres. » « Nous

(1) *Les torpilles et le droit des gens*, *Nouvelle revue*, 1886. t. II, p. 499.

admettons, disait encore le même auteur (1), dans l'état actuel des conventions internationales, le droit pour les belligérants de capturer, de détruire même les bâtiments de commerce, après en avoir sauvé les équipages, et de faire ceux-ci prisonniers de guerre ; mais, dût-on nous accuser encore de sensiblerie, nous trouvons aussi barbare de noyer des équipages qu'on ne peut garder que d'égorger des prisonniers qu'on ne peut nourrir. » M. Etienne Lamy, à l'appui de la même thèse, donnait ces deux formules aussi justes, aussi pratiques qu'élevées : « A y regarder avec attention, ce qui est humain est toujours ce qui est utile. — Porter au comble l'injustice et les fléaux de la guerre, par douceur d'âme (par désir d'abréger la lutte et de supprimer la guerre), c'est ignorer que les actes atroces font les âmes barbares et que les haines ainsi semées deviennent des moissons de guerres futures (2). »

Ainsi que nous avons eu déjà occasion de le dire (3), appliquer à la lutte des procédés qui seront des semences de haines vivaces et de conflits nouveaux, ce n'est pas atteindre le but de la guerre, c'est le dépasser. Et cette considération suffirait à jeter le discrédit sur les doctrines d'extermination. Mais il y a plus ; grâce à l'enchevêtrement, sur mer, des intérêts neutres et des intérêts belligérants, il est impossible d'appliquer ces doctrines aux uns sans en faire retomber le poids sur les autres. Les droits des neutres se dressent pour servir de sauvegarde

---

(1) *La guerre de course, la grande guerre et les torpilles*, *Nouvelle revue*, 1886, t. IV, p. 275.

(2) A propos du livre de M. Gabriel Charmes, *La réforme navale*, *Journal des Débats*, 16 mai 1886.

(3) V. *suprà*, nos 6 et suiv.

aux sujets inoffensifs des Etats belligérants. Dangereuse pour la paix future, la destruction par surprise des navires marchands est impraticable durant la guerre; elle n'abrégerait pas la lutte; elle la généraliserait. Il est, en effet, impossible de la pratiquer contre les navires ennemis, sans la pratiquer à l'occasion contre les navires neutres. On n'a point découvert jusqu'ici d'autre moyen que la visite et l'examen des papiers de bord pour s'assurer de la nationalité d'un vaisseau marchand; on n'en a point trouvé d'autre parce qu'il n'en existe pas d'autre. Les bâtiments de commerce n'ont pas l'habitude de naviguer pavillon déployé; les neutres, disent les partisans de la destruction, adopteront cette coutume; à eux de prendre leurs précautions pour afficher leur caractère. Précautions superflues ou précautions profitables aux belligérants, car rien n'empêche ces derniers de hisser à leurs mâts de faux pavillons. Les usages de la mer le permettent; l'interdiraient-ils, quelle sanction pourrait détourner d'une telle fraude les navires menacés d'un coup de torpille inopiné ? Que pourrait la menace d'une peine sévère pour prévenir la dissimulation, si cette peine n'aggravait en rien le sort réservé à la loyauté? Si le pavillon n'est pas un indice, à quel signe un torpilleur — obligé de rester invisible, sous peine de risquer sa propre ruine — reconnaîtrait-il la nationalité du navire aperçu? Se déciderait-il d'après la forme de ce navire, en induisant le lieu de sa construction et l'Etat dont il relève? Critérium bien incertain, probabilités bien insuffisantes. Lors même que l'origine du bâtiment en apparaîtrait sûre, mille causes d'erreur subsisteraient encore. Combien de vaisseaux construits dans les chantiers d'un

Etat passent, par suite de ventes, dans les flottes marchandes d'autres nations !

Certes, si les agresseurs se contentaient de données aussi douteuses, tout navire neutre serait fondé (1) à traiter en pirates les torpilleurs qui se permettraient d'envoyer un navire aux abîmes sur d'aussi faibles preuves ; non seulement il y serait fondé en droit, mais l'intérêt de sa sécurité l'obligerait, pourvu qu'il ait un canon à bord, à le braquer sans hésiter sur tout torpilleur s'avançant vers lui. Ennemi ou neutre, croiseur ou vaisseau marchand, tout bâtiment aurait le droit et le devoir de traiter en ennemies les fragiles coques devenues pour tous un péril.

Les neutres seraient-ils réduits, pour éviter toute équivoque, à ne plus naviguer que de conserve — on l'a proposé (2) — sous convoi de vaisseaux de guerre de leur nation, au moins dans les parages où l'attaque serait probable et l'équivoque menaçante? Il est plus que douteux que les neutres soient d'humeur à subir pareille entrave. L'application de la vapeur à la marine a rendu les convois plus difficiles, plus onéreux ; tous les vaisseaux n'ont pas même vitesse; il faudrait se régler sur les plus lents alors que chacun cherche à se prévaloir d'une rapidité plus grande comme d'un inappréciable avantage. N'est-il point chimérique d'attendre des neutres qu'ils sacrifient leurs intérêts aux barbares caprices de destruction des belligérants ? Il faudrait qu'ils fussent bien faibles pour se soumettre à l'humiliation de si lourdes lois. Pour peu

---

(1) V. conf. amiral Bourgois, *Les torpilles et le droit des gens*, *Nouvelle revue*, 1886, t. II, p. 501.

(2) Un ancien officier de marine, *La torpille et le droit des gens*, Réponse à M. le vice-amiral Bourgois, *Nouvelle revue*, 1886, t. III, p. 474 et suiv.

qu'ils aient conscience de leurs forces, pour peu que la paix à tout prix ne soit pas le seul principe de leur politique, ils auraient beau jeu à user de l'arme qui leur a déjà permis de tenir les belligérants en échec : la ligue de neutralité.

L'expérience a appris aux États en guerre à ne pas pousser trop loin le mécontentement des neutres. A ne tenir nul compte de leur irritation, ils ne gagnent que des ennemis de plus. L'éventualité de leur entrée en lutte est la sanction du droit des neutres : de cette éventualité, le système de destruction à outrance fait presque une certitude.

Les neutres consentiraient-ils d'ailleurs à naviguer sous convoi, où serait la garantie? Les belligérants ne pourraient-ils faire de même, et la confusion aurait-elle fait autre chose que de changer d'aspect ? Que les vaisseaux marchands de l'ennemi adoptent le même ordre de marche que ceux des neutres et la visite est encore indispensable pour dissiper l'équivoque : or l'obligation de la visite enlève au torpilleur ses avantages.

Un croiseur a la force d'imposer la visite et, la visite faite, a le pouvoir de prendre à son bord, s'il est besoin, les hommes qui montaient le navire visité. Un torpilleur est impuissant à recueillir l'équipage d'un navire marchand, mais il n'a pas la force d'obliger ce navire à subir la visite. Invisible, il peut répandre la terreur; découvert, il est exposé à la connaître. Or, les intérêts et les droits évidents des neutres le mettent dans la nécessité de se découvrir. Il ne pourrait guère frapper, de nuit, par surprise, un bâtiment ennemi dont le caractère lui aurait été révélé de façon certaine, qu'au début de la guerre, en s'attaquant aux vaisseaux ignorants des hostilités. Encore, si de telles mœurs

devaient s'acclimater sur les mers, la paix, toujours suspecte et toujours précaire, prendrait-elle l'habitude des précautions et des dissimulations que dicteraient les menaces barbares d'une atroce conception de la guerre. Le premier intérêt des navires serait de cacher le plus possible leur nom, leur nationalité et leur destination, au grand détriment des intérêts généraux de la navigation. Compromettre la paix pour un résultat médiocre à la guerre, tel serait, en mettant les choses au mieux, l'effet de ces doctrines dégagées de tout préjugé et de tout scrupule de sensibilité. Il est permis de trouver pareil effet insuffisant.

268. — Fort heureusement, la substitution de la destruction à la prise compte peu d'adeptes. Nul Etat ne s'est hasardé à la prescrire, ni même à la tolérer. Moins menaçante que la « guerre au littoral » — qui peut revendiquer l'autorité de lugubres précédents — elle semble une chimère plus qu'une menace. Les auteurs anglais que nous avons consultés ne lui font point l'honneur d'une réfutation ; ils se contentent du silence ; d'accord avec la législation britannique, ils maintiennent le principe que toute prise doit être jugée, que nulle prise ne peut être opérée sans visite préalable. Le *Manuel des prises* dispose expressément que, si la destruction d'une prise évidemment ennemie est imposée par les circonstances, la destruction doit être précédée de la mise en lieu sûr des papiers de bord et du transbordement des équipages et passagers sur le vaisseau capteur (1).

269. — **III. Rançon.** — Détruire le bâtiment saisi n'est pas la seule ressource du capteur qui, ne pouvant l'emme-

(1) N° 301.

ner, ne veut pas le relâcher. Une autre solution a été pratiquée, moins rude, mieux appropriée à l'état des forces respectives des parties en présence, plus conforme aux intérêts généraux de l'humanité : c'est la rançon.

La rançon est une transaction sur les droits de guerre issus de la capture. C'est la promesse par le capitaine du vaisseau saisi, tant en son nom qu'au nom des armateurs, d'une somme d'argent qui sera le prix de la liberté de continuer son voyage à certaines conditions. L'instrument de cette transaction est le billet de rançon. Ce billet énonce d'une part la somme stipulée, de l'autre la route à suivre et le temps imparti au navire pour atteindre sa destination sans être inquiété de nouveau. Il est dressé en double exemplaire : l'un est remis au capteur à qui il servira de titre pour obtenir payement de la somme promise ; l'autre reste à bord du navire saisi pour lui servir de sauf-conduit.

Jusqu'au terme de son voyage, pourvu qu'il observe les stipulations du contrat, le navire rançonné sera à l'abri de la capture. Tout croiseur ou corsaire belligérant qui viendrait à le visiter serait tenu de le respecter dès qu'au vu du billet de rançon, il serait clair que le vaisseau suit sans retard la route prescrite par le capteur. L'écart ou le retard ne feraient cesser l'immunité stipulée qu'autant qu'ils seraient volontaires ; motivés par le mauvais temps, par un accident de navigation, ils seraient excusables et n'emporteraient point déchéance.

Le voyage une fois terminé ou bien poursuivi contrairement aux clauses du contrat, le vaisseau serait de nouveau, sur mer, exposé au danger de capture. Dans le premier cas, la rançon ne serait pas moins due. Dans le

second cas, elle cesserait d'être exigible ; le premier capteur en recouvrerait le montant, non sur le capitaine ou l'armateur, mais sur le produit de la vente du vaisseau condamné ; le second capteur se contenterait de l'excédent du prix d'adjudication sur le montant de la rançon.

La perte du navire rançonné, avant son arrivée au port, ne libère pas les débiteurs de la rançon ; la rançon n'est pas, en effet, le prix du vaisseau, mais seulement de la liberté qui est laissée au vaisseau de gagner, à ses risques et périls, sa destination. Décider autrement serait d'ailleurs ouvrir la porte à la fraude, donner au capitaine la tentation d'échouer habilement son bâtiment, de façon à en sauver les effets les plus précieux.

270. — Le capteur prend d'habitude, à son bord, un ou plusieurs otages, généralement le second du vaisseau rançonné, pour garantie du payement de la rançon. Cet usage devient une nécessité lorsque le navire rançonné porte pavillon britannique. Tandis que les autres Etats admettent, sans difficulté, le capteur à poursuivre devant leurs tribunaux le recouvrement du prix stipulé, l'Angleterre exclut le capteur, comme tout sujet ennemi, de ses cours de justice. Il faut, pour assurer l'exécution du contrat, recourir à un artifice de procédure qui rappelle les détours imaginés par le préteur de l'ancienne Rome ; l'otage britannique introduira, devant les tribunaux de son pays, une action en recouvrement de sa liberté, et le payement préalable de la rançon sera la condition du succès de cette action.

271. — Billet de rançon et otage représentent, à certains points de vue, le vaisseau relâché, à bord du navire capteur. S'ils viennent à tomber aux mains d'un croiseur

ennemi, les débiteurs de la rançon sont libérés. On considère que, si la prise avait été amarinée, la capture du capteur en eût entraîné la délivrance; cette capture produit un effet analogue, sous une forme différente, quand elle enlève au capteur, à défaut du vaisseau relâché, le titre au payement de la rançon. Billet de rançon et otage ont-ils été conduits au port du capteur avant que celui-ci soit surpris par l'ennemi, c'est comme si la prise eût été amenée en lieu sûr, et leur capture ultérieure ne saurait alléger les débiteurs de la rançon (1).

272. — Les traités de rançon ont été l'occasion d'abus de la part des corsaires. Ceux-ci ne se faisaient pas faute d'extorquer des pactes de ce genre à des neutres irréprochables, qui préféraient payer la liberté à laquelle ils avaient droit plutôt que de subir les ennuis, les retards, les pertes et les humiliations d'un voyage et d'une instance aux ports du belligérant. D'autre part, le rançonnement systématique comportait moins de risques que la conduite des prises en lieu sûr ; il permettait de multiplier les opérations fructueuses en dispensant de convois lents et d'escortes embarrassantes ; il offrait la tentation de négliger l'objet essentiel de la guerre, la destruction du commerce ennemi, pour augmenter les bénéfices de la course au moyen de contrats parfois frauduleux. Un corsaire peu

(1) V. Hall, § 151; Lawrence, § 208; Travers Twiss, t. II, nos 180 et suiv. Cette opinion, qui ne paraît pas faire doute en Angleterre, nous semble rationnelle. Elle a été discutée en France. M. de Bœck estime que, le billet de rançon n'étant que la preuve de l'obligation, non l'obligation même, la conquête de cette preuve peut créer au capteur de sérieuses difficultés d'obtenir payement, mais ne saurait éteindre l'obligation même. Conf. Massé, *Droit commercial dans ses rapports avec le droit civil et le droit des gens,* t. I, n° 400. *Contrà* Calvo, n° 2427.

scrupuleux pouvait facilement s'entendre avec un capitaine ennemi pour le relâcher — alors qu'il eût été aisé d'amariner la prise — moyennant une rançon avantageuse au saisi et un pot-de-vin agréable au capteur. De là, la défaveur qui s'attacha aux traités de rançon, défaveur qui aboutit à les faire proscrire ou restreindre par nombre d'Etats maritimes.

273. — En France, l'ordonnance de 1681 permettait largement les rançons. La déclaration du 15 mai 1756 n'autorisait plus les corsaires à en user qu'après avoir, depuis leur dernière sortie, envoyé trois prises aux ports de France. Cette précaution donnait une double garantie : le jugement de trois prises avec tous les éléments d'information permettait de contrôler la régularité des procédés du corsaire ; elle assurait, en outre, que les navires ennemis ne seraient point relâchés quand le corsaire y trouverait son bénéfice au détriment de l'Etat, mais plutôt quand, affaibli par le prélèvement d'une portion de ses équipages pour la conduite de prises antérieures, il lui serait plus facile de nuire à l'ennemi en le rançonnant qu'en l'amarinant. L'ordonnance du 30 août 1782 prohibait le rançonnement d'une façon absolue. Enfin, l'arrêté du 2 prairial an XI, encore en vigueur, interdit de rançonner les neutres, tout en permettant de rançonner les ennemis, mais les instructions du ministre de la marine de 1870 (art. 17), n'autorisaient les croiseurs français à consentir des traités de rançon que dans le cas de force majeure.

274. — Depuis 1782, les traités de rançons sont interdits, en principe, par la législation britannique. Ils ont été admis néanmoins « dans des circonstances de nécessité... mais la condition de faire la preuve de l'existence de cette

nécessité, était imposée par la loi (1) ». L'acte sur les prises du 23 juin 1864 est considéré comme maintenant la double prohibition pour les croiseurs britanniques de relâcher aucune prise contre rançon, pour les navires britanniques capturés de consentir une rançon à l'effet de recouvrer la liberté. Il réserve toutefois à la couronne la faculté d'autoriser le cas échéant, par ordre en conseil, les commandants anglais à accorder des rançons ou les bâtiments marchands à composer avec les capteurs ennemis, mais aucun ordre en conseil n'a jusqu'ici octroyé de telles permissions; de sorte qu'en l'état actuel, l'interdiction des rançons demeure absolue (2).

275. — La rançon, par cela même qu'elle est une transaction, présente à la fois des avantages et des inconvénients pour chacune des parties qui la concluent, par suite, pour chacun des Etats belligérants en cause. Ceux-ci en voient surtout les inconvénients; ils en oublient les avantages, et telle est la raison des prohibitions ou des restrictions qu'ils édictent.

Pour l'État capteur, l'intérêt dominant est de priver l'adversaire du vaisseau et de l'équipage. La rançon laisse échapper le navire et laisse libre l'équipage. Elle porte, sans doute, un coup à la richesse de l'ennemi, puisqu'elle lui fait payer cher la liberté concédée; mais le coup est atténué puisque l'instrument de transport subsiste et que

(1) Lord Stowell cité par Travers Twiss, t. II, n° 183. Conf. Hall, p. 478, note 1.

Art. 45, *A manual of naval prize law*, p. 136; *ibid.*, n° 273, p. 79, et *Extract from the naval discipline act*, n° 41, *ibid.*, p. 141.

(2) Les Etats-Unis d'Amérique, au contraire, n'ont jamais prohibé la rançon des ennemis ni des neutres. V. Hall, p. 478, note 1; Lawrence, § 208; Travers Twiss, n° 183.

les marins restent à la disposition de l'adversaire. Pour l'Etat dont relève le navire capturé, la rançon supprime, au profit du capteur, l'embarras de la prise à conduire; elle laisse au capteur une liberté d'allures qui lui permet d'aller frapper ailleurs; elle diminue pour lui les chances de perdre, par une reprise, le bénéfice de sa capture; elle limite son gain, mais elle le rend plus assuré.

276. — Ces inconvénients ont chacun leur contre-partie; selon les circonstances, le rançonnement peut tourner à l'avantage de l'un ou de l'autre belligérant; selon les chances probables au moment où il a lieu, il peut être à l'avantage de l'un et de l'autre. Les Etats maritimes s'en détournent par crainte d'erreurs, et cette crainte les expose à d'autres erreurs. Le souvenir des abus passés les hante et, la course abolie, le rançonnement préviendrait des abus au lieu d'en faire naître. Ce serait la meilleure sauvegarde contre la destruction des prises. L'intérêt des corsaires limitait autrefois les cas de destruction. L'allocation de parts dans les prises aux équipages des croiseurs est un frein moins efficace. Les commandants de vaisseaux de guerre obéissent à d'autres considérations que le désir du gain. Ils suivent, avant tout, les instructions de leurs gouvernements, et ceux-ci se préoccupent d'abord de priver l'ennemi de ses ressources.

Sans doute, la destruction des prises est, à cet égard, plus énergique que le rançonnement; elle laisse aux croiseurs la même liberté de mouvement, tandis qu'elle enlève définitivement à l'adversaire le navire disparu et ses équipages prisonniers. Il convient de reconnaître que ce procédé plus rude porte à l'ennemi des coups plus redouta-

bles ; s'il ne méritait pas les critiques déjà formulées (1), il n'aurait que des chances de se généraliser ; le rançonnement n'en pourrait guère arrêter le progrès. Mais la plupart des Etats, nous l'avons vu, n'admettent la destruction qu'à titre exceptionnel, en cas de nécessité ; la nécessité disparaitrait presque toujours, si l'on admettait la rançon.

La conduite de la prise au port est le droit commun, le rançonnement loyalement pratiqué est un adoucissement ; par cela même qu'il est une transaction, il implique renonciation partielle au bénéfice de la prise, mais cette renonciation se justifie par la raison que le capteur n'est pas en état de mettre sa capture entièrement à profit. Le temps lui fait défaut pour escorter le vaisseau saisi ; les équipages lui manquent pour l'amariner; l'approche pressentie de l'ennemi lui fait craindre une reprise ; la distance ou les conditions de marche du bâtiment capturé lui défendent de songer à le conduire en lieu sûr. N'est-il pas sage qu'impuissant à tirer tous les avantages de sa capture, il en cède quelques-uns; que, limité dans ses moyens d'action, il limite les conséquences de son succès ; que, pour ne point tout compromettre, il se contente d'un bénéfice moindre mais plus sûr, stipulé à forfait ? La perte infligée à l'ennemi par le rançonnement n'est d'ailleurs point négligeable ; la liberté provisoire du navire, chèrement achetée, laisse ouverte l'éventualité d'une capture ou de rançons ultérieures au cours d'autres voyages. Elle correspond d'ailleurs à la situation respective du capteur et du vaisseau saisi au moment de leur rencontre ;

(1) V. *suprà*, nos 261 et suiv.

le premier n'est pas en mesure de dicter la loi au second; s'il se résout à le couler, cet acte de violence même est l'aveu de sa faiblesse; l'autre, cependant impuissant par lui seul à échapper, doit payer la peine de s'être laissé surprendre.

277. — Les tendances présentes ne permettent guère d'attendre des belligérants qu'ils s'abstiennent de mesures extrêmes quand elles leur sembleront profitables. Nous regrettons, pour notre part, de ne pouvoir mentionner comme une règle, mais seulement comme un vœu, l'opinion, timidement formulée par M. de Bœck (1), d'après laquelle la destruction de la prise ne devrait être admise qu'au cas où le vaisseau capturé refuserait de souscrire une rançon raisonnable.

278. — **IV. Reprises.** — Le navire capturé, amariné et dirigé vers un port du capteur peut, en cours de route, être repris par l'ennemi, parfois même, quoique plus difficilement, être repris par son propre équipage.

Le Consulat de la mer disposait qu'au cas de reprise avant la mise en lieu sûr — *intra præsidia*, c'est-à-dire avant l'arrivée au port du capteur — le vaisseau devait être rendu à son propriétaire contre prestation d'une indemnité de sauvetage, juste récompense de la peine prise, des efforts faits, des dommages peut-être subis pour lui rendre la liberté; si la reprise était postérieure à la conduite *intra præsidia*, le vaisseau était considéré comme perdu sans retour pour l'armateur, comme devenu la proie définitive de l'ennemi; il était acquis tout entier au recapteur.

Plus tard, la règle fut modifiée; elle fut aggravée à

(1) N° 267, p. 289.

l'encontre des propriétaires de vaisseaux capturés. Il s'agissait de donner « du cœur » aux corsaires; pour exciter leur zèle, il fallait multiplier pour eux, non seulement les occasions, mais aussi l'importance des bénéfices; on leur sacrifia leurs compatriotes, victimes d'une surprise de l'ennemi.

L'ordonnance française de 1584 disposait, dans son article 61, que le vaisseau repris avant qu'il se fût écoulé vingt-quatre heures depuis la prise serait rendu à ses propriétaires contre indemnité d'un tiers de sa valeur au profit du navire qui l'aurait délivré, mais que le bâtiment repris après être resté plus de vingt-quatre heures au pouvoir de l'ennemi serait attribué intégralement au recapteur.

La règle des vingt-quatre heures se généralisa; il parut que cet espace de temps affirmait et affermissait suffisamment la possession de l'ennemi pour justifier la perte définitive de tous droits sur les vaisseaux et cargaisons tombés en son pouvoir, pour justifier, par suite, l'allocation au recapteur du bénéfice entier de la reprise. Durant la première partie du XVII[e] siècle, ce fut la règle dominante.

279. — La France y demeura fidèle. Certains Parlements y avaient bien opposé quelque résistance : il leur répugnait d'adjuger aux recapteurs les biens laissés par des Français aux mains de l'ennemi. L'ordonnance de 1681 la reproduisit; la raison politique la dictait; le zèle des corsaires paraissait plus précieux que l'intérêt des armateurs surpris par l'adversaire. Mais les corsaires n'étaient plus seuls à guerroyer sur mer; les vaisseaux du roi y faisaient leur partie, et le roi, « ne croyant pas devoir profiter du malheur de ses sujets », faisait, en fait,

aux armateurs remise des navires recous par la marine royale (1), qu'ils fussent ou non demeurés vingt-quatre heures au pouvoir de l'ennemi. Pendant la guerre d'Amérique, l'ordonnance du 15 juin 1779 maintint encore le principe que les reprises opérées par les navires de guerre conféraient au roi un tiers de la valeur du bâtiment pour droit de recousse, si celle-ci était accomplie dans les vingt-quatre heures de la prise, la totalité, si la reprise n'avait eu lieu qu'après les vingt-quatre heures; en fait, les armateurs recevaient toujours du roi leurs vaisseaux recouvrés sur l'ennemi, contre indemnité de sauvetage destinée à servir de gratification aux équipages repreneurs; cette indemnité était fixée au dixième de ce que pouvaient prétendre, en pareil cas, les corsaires, c'est-à-dire au trentième de la valeur du bâtiment recous, si la reprise avait eu lieu dans les vingt-quatre heures, au dixième, si la reprise avait eu lieu après les vingt-quatre heures.

L'arrêté du 2 prairial an XI reproduisit, dans son article 54 (2), les dispositions des ordonnances de 1584 et 1681 en ce qui concerne les reprises opérées par les corsaires et érigea en règle de droit la pratique suivie sous Louis XVI en ce qui concerne les reprises faites par les vaisseaux de l'Etat. L'arrêté de prairial est encore en vigueur; toutefois les instructions françaises de 1870, dans leur article 11, déclaraient que « l'intention du gouvernement était que la recousse ne donnât lieu à aucun droit sur le bâtiment recous ». La formule manque de netteté et de précision; on peut en induire cependant que les navires français

(1) De Bœck, n° 289.

(2) Dalloz, *Jurisprudence générale*, Répertoire, v° Prises maritimes t. XXXVI, p. 925.

repris sur l'ennemi auraient été rendus à leurs propriétaires, sans déduction d'aucune indemnité de sauvetage.

Les vaisseaux alliés bénéficient, aux termes de l'arrêté de prairial, du même traitement que les vaisseaux français. Quant aux bâtiments neutres, il y a lieu de distinguer. Sont-ils sujets à capture pour violation de neutralité à l'encontre de la France, le fait qu'ils ont été enlevés à l'ennemi ne saurait modifier leur sort. Ont-ils été saisis à tort par l'ennemi, alors que leur conduite était absolument correcte et leur eût valu un acquittement par les cours de prises de l'adversaire, ils doivent être relâchés. Leur capture eût-elle abouti à une condamnation s'ils avaient été menés *intra præsidia* par le capteur ennemi, ils doivent être considérés comme ennemis après 24 heures passées au pouvoir du capteur, à moins que la cause de leur détention n'ait été le transport de contrebande de guerre ou de tous autres objets à destination de la France, c'est-à-dire une violation de neutralité préjudiciable à l'ennemi, mais favorable à la France (1). C'est en ce sens qu'eussent sans doute été interprétées à leur égard les instructions françaises de 1870, dont l'art. 11 disposait : « Dans le cas où vous reprendriez sur l'ennemi un bâtiment neutre, vous êtes autorisé à considérer ce bâtiment comme ennemi, s'il est resté plus de vingt-quatre heures en la possession de l'ennemi, à moins de circonstances exceptionnelles dont Sa Majesté se réserve l'appréciation (2). » Toutefois, les instructions précitées adoucissaient, sur un point, la règle : elles ordonnaient de relâcher purement et

(1) Dalloz, *Jurisprudence générale*, Répertoire, t. XXXVI, v° Prises maritimes, n° 198.

(2) Dalloz, *Supplément au répertoire*, t. XIII, v° Prises maritimes, n° 237.

simplement le bâtiment neutre qui ne serait pas resté vingt-quatre heures au pouvoir de l'ennemi.

Enfin l'arrêté de prairial, dans son article 55, donne une solution différente pour les vaisseaux non plus repris sur l'ennemi, mais abandonnés par lui et tombés ensuite, par cas fortuit, aux mains des Français. Il en ordonne la restitution aux propriétaires qui la réclament dans l'an et jour, même si ces vaisseaux sont restés plus de vingt-quatre heures aux mains des ennemis, pourvu qu'ils n'aient pas été conduits dans un port ennemi.

280. — Les doctrines anglaises sur les reprises diffèrent, en deux points, des doctrines françaises. La Grande-Bretagne a rejeté la règle des vingt-quatre heures ; le temps durant lequel la prise est restée aux mains de l'ennemi est indifférent ; la capture est un fait auquel la possession prolongée n'ajoute rien ; la mise en lieu sûr n'a pas la vertu de la confirmer ; la condamnation par la cour de prises compétente peut seule consommer le changement de propriété, faire disparaître tous les droits du propriétaire originaire. Tels sont les principes ; leur application toutefois comporte des tempéraments divers, selon que le vaisseau repris sur l'ennemi était anglais ou neutre.

Dès le milieu du XVII[e] siècle, l'Angleterre a mis en balance l'intérêt des corsaires et l'intérêt des propriétaires anglais dépouillés par l'ennemi ; elle a jugé superflu de sacrifier les seconds aux premiers. Une ordonnance de 1649 stipula que tous les vaisseaux anglais recous seraient restitués à leurs propriétaires, contre payement d'une indemnité de sauvetage ; cette disposition a été successivement reproduite par les divers actes rendus sur la ma-

tière et en dernier lieu par l'acte permanent des prises maritimes de 1864.

L'indemnité de sauvetage est fixée en principe au huitième de la valeur de la prise ; toutefois, si la recousse a été effectuée dans des circonstances particulièrement difficiles ou dangereuses, la cour de prises peut élever la rémunération des recapteurs jusqu'au quart de la valeur de la prise.

La restitution a lieu, à quelque époque que la reprise ait été effectuée sur l'ennemi, pourvu que ce soit au cours de la guerre durant laquelle la prise avait été opérée ; la condamnation de la prise par les tribunaux de l'ennemi n'y fait pas obstacle (1).

La règle ne souffre qu'une exception : le navire recous est adjugé en entier aux recapteurs, lorsqu'il avait été converti par l'ennemi en vaisseau de guerre. Cette circonstance est considérée comme entrainant dénationalisation complète de la prise et perte de tous droits pour le propriétaire anglais dépossédé ; elle justifie d'ailleurs une rémunération plus grande au profit du recapteur ; la conquête d'un navire armé en guerre offre plus de périls pour qui l'accomplit et a plus d'importance pour l'issue de la lutte. Un bâtiment doit être considéré comme converti en vaisseau de guerre, dit le *Manuel des prises*, « lorsqu'il a été commissionné par l'ennemi en qualité de navire de guerre, ou a été utilisé comme corsaire ou a été armé par un officier ennemi dans l'exercice ostensible de ses pouvoirs ; mais non si l'on n'a fait qu'augmenter son équipage,

(1) Art. 40, *A manual of naval prize law*, p. 135.

ou s'il a été armé par des personnes sans qualité pour le faire (1) ».

Les propriétaires de bâtiments britanniques peuvent donc conserver longtemps l'espoir de recouvrer leurs vaisseaux enlevés par l'ennemi. Toutefois, après la sentence de condamnation, leurs chances se trouvent diminuées: car les capteurs peuvent alors vendre à des neutres la prise qui leur a été adjugée, et si la vente complète et de bonne foi remplit les conditions auxquelles l'Angleterre admet la validité des cessions de navires ennemis opérées durant la guerre, le vaisseau devenu neutre échappe à l'action des croiseurs anglais. « D'après la pratique bien établie des cours anglaises de prises, dit Phillimore (2), la propriété du vaisseau capturé n'est pas considérée comme changée de façon à faire obstacle à la revendication du propriétaire en faveur de l'acquéreur ou du recapteur, tant que n'est pas intervenue une sentence de condamnation; c'est pourquoi, durant cette période, le propriétaire originaire n'est point dépouillé de son titre et est fondé à poursuivre la restitution de sa propriété, en quelque main qu'elle se trouve. Si une sentence de condamnation a été rendue, elle est un titre suffisant pour un acquéreur et aurait également donné titre au recapteur pour se faire allouer la reprise, si le statut ne s'était interposé et n'avait fait revivre, en ce qui concerne les sujets britanniques, le *jus postliminii* en faveur du propriétaire originaire moyennant paiement d'une indemnité de sauvetage. »

Lorsqu'un navire britannique pris par l'ennemi a été abandonné puis trouvé, mais non reconquis par un vais-

(1) N° 268.

(2) T. III, n° 419, p. 634.

seau anglais, le propriétaire en obtient restitution contre payement de frais de sauvetage arbitrés par les tribunaux à une somme qui pourra être très inférieure au huitième de la valeur du bâtiment.

La reprise d'un navire par son propre équipage ne donne à ce dernier aucun titre à indemnité, car « on considère, dit Lawrence, que l'action des marins n'est que la continuation de cette résistance à l'ennemi qu'il est de leur devoir d'opposer toutes les fois qu'elle offre quelque chance de succès. Si, cependant, quelques membres de l'équipage ou passagers ne sont point sujets de l'Etat dont le vaisseau porte le pavillon, ni d'un Etat allié, une indemnité de sauvetage leur est due parce qu'ils n'étaient nullement tenus de prêter assistance à la rescousse, et que, par suite, leur aide mérite une récompense matérielle (1) ».

Les navires neutres repris à l'ennemi doivent être relâchés purement et simplement, sans indemnité ni rançon, par le vaisseau qui les délivre, lorsque leur détention n'aurait pu aboutir à une condamnation par les cours de prises de l'ennemi. Si leur condamnation était certaine, le recapteur a droit à une indemnité de sauvetage. Cette indemnité est fixée au même taux que pour un bâtiment britannique repris sur l'ennemi, à la condition que l'Etat dont le vaisseau neutre portait pavillon observe la réciprocité, c'est-à-dire édicte le même traitement pour les prises neutres appartenant à des Anglais que pour les reprises appartenant à ses nationaux. Ses règles sont-

(1) N° 209, p. 391.

elles moins libérales ? Ce sont elles que les cours britanniques prennent pour mesure de l'allocation faite au recapteur au détriment du propriétaire originaire (1). Mais on ne considère pas comme reprise neutre le navire qui a été adjugé au capteur par une sentence de condamnation régulièrement prononcée par les tribunaux de prises compétents ; cette sentence change, en effet, la nationalité du vaisseau, lui attribue le caractère hostile et dépouille le propriétaire neutre de tous ses droits (2).

281. — La reprise anéantit les droits du capteur ; par suite, lorsqu'un vaisseau pris, puis repris, vient à être enlevé au recapteur, le navire qui s'en est emparé en dernier lieu conserve le bénéfice entier de sa conquête ; le premier capteur ne peut en demander la restitution contre paiement d'une indemnité de sauvetage. Sur ce point, la pratique française s'accorde avec la pratique anglaise. La question avait fait doute au XVIII[e] siècle, mais un arrêt du Conseil du roi, rendu en forme de règlement, le 5 novembre 1748, la trancha définitivement. « Veut et

(1) Hall, § 166, p. 514 ; Lawrence, § 209, p. 390 ; Travers Twiss, t. II, n° 174.

(2) C'est la solution donnée en termes exprès par l'acte américain sur les prises du 20 juin 1864. Les reprises nationales ou neutres sont restituées à leurs propriétaires originaires contre payement d'un droit de sauvetage arbitré par les cours de prises, pourvu qu'avant la rescousse elles n'aient pas été l'objet d'une sentence de condamnation prononcée par les tribunaux de l'ennemi. Pareille sentence les rend définitivement ennemies et les fait considérer, non plus comme reprises, mais comme prises. Les reprises neutres sont traitées comme les reprises nationales, à moins que l'Etat dont elles portaient pavillon n'applique aux reprises américaines des règles différentes, auquel cas, par mesure de réciprocité, ce sont ces règles qui sont observées à leur égard.

entend Sa Majesté, y était-il dit, que les prises des navires ennemis, faites par ses vaisseaux ou par ceux de ses sujets armés en course, recousses par les ennemis et ensuite reprises sur eux, appartiennent en entier au dernier capteur (1). »

(1) V. de Bœck, n° 315, p. 334.

CHAPITRE XI

JUGEMENT DES PRISES.

---

§ 1er. — *Origine et raison d'être des juridictions de prises.*

282. — Toute prise doit être jugée. Tel est le principe depuis longtemps établi dans tous les Etats maritimes ; ce principe doit être maintenu et dans l'intérêt des belligérants et dans l'intérêt des neutres.

Avant que les Etats fussent assez forts pour faire sentir leur autorité sur les mers, le jugement des prises existait en germe. A l'époque où le brigandage et la guerre se côtoyaient, les navires s'associaient pour naviguer de conserve afin d'être en force pour résister aux pirates ou combattre les ennemis. Lorsque l'un d'eux s'emparait d'un vaisseau suspect, l'amiral, c'est-à-dire le chef de l'association, était appelé à décider du sort de ce vaisseau ; il rendait un jugement sommaire sur le pont de son bâtiment souvent témoin de la lutte ; c'était une garantie, toute minime qu'elle fût, contre les excès auxquels aurait pu se laisser aller l'auteur de la capture.

Quand les Etats, plus conscients de leurs forces, purent se montrer plus jaloux de leur autorité, les associations

de navigateurs durent subir leur contrôle. L'amiral fut un dignitaire ayant commission du prince. Sa juridiction changea de caractère ; elle prit plus d'ampleur; elle offrit plus de garanties. Nul acte de guerre ne fut permis à un navire privé, si ce n'est en vertu d'une autorisation d'Etat; nul corsaire ne reçut de lettre de marque sans fournir caution pour répondre de ses agissements, sans être obligé de soumettre toutes ses prises à l'examen des tribunaux institués par l'Etat.

Lorsque les flottes militaires naquirent et se développèrent, même obligation fut imposée aux commandants des vaisseaux de guerre ; il leur fallut rendre compte de leurs captures, faire juger, par l'autorité compétente, la régularité et la validité de leurs prises.

Un auteur anglais (1) paraît attribuer l'origine des tribunaux de prises au fait que, primitivement, l'Etat retenait à son profit une partie de la valeur des objets capturés. La juridiction n'aurait été instituée, en quelque sorte, que pour statuer sur le partage du profit entre l'Etat et le corsaire ou le vaisseau de guerre, auteur de la prise. Nous pensons que, si l'Etat retenait une portion de la prise, ce n'était point seulement pour alimenter son trésor, mais plutôt pour affirmer matériellement, avec son droit de contrôle, le principe que toutes les prises sont faites au nom de l'Etat, pour compte de l'Etat, et que les capteurs ne sont admis à en recueillir le bénéfice qu'en vertu et dans la limite des concessions de l'Etat. Ce droit de contrôle et ce principe, l'Etat avait double motif de les établir et de les maintenir fermement ; c'était le moyen de donner

(1) Hall, § 150, p. 474, note 3.

quelque réalité à l'empire qu'il comptait exercer sur ses sujets en mer, là où l'éloignement, l'absence de tout agent du pouvoir rendaient à la fois plus faciles et plus dangereuses les velléités d'indépendance excessive et de mépris des lois ; c'était une garantie indispensable, quoique souvent insuffisante, contre les excès auxquels étaient portés les corsaires.

283. — La décadence de la course et la prépondérance des marines militaires n'ont point supprimé les raisons d'être des juridictions de prises. C'est, disent volontiers les Anglais, l'intérêt des neutres qui rend seul nécessaire l'institution des cours de prises. Navires ou cargaisons ennemis sont perdus pour leurs propriétaires dès qu'ils sont tombés au pouvoir des capteurs ; à leur encontre, il n'est pas besoin de jugement ; d'ailleurs il ne leur est pas permis de paraître en justice devant les tribunaux britanniques ; ils ne seraient pas admis à y présenter une défense superflue; leur caractère et leurs droits antérieurs à la capture suffisent à assurer la validité de cette dernière (1).

La propriété neutre, au contraire, ne saurait devenir aussi facilement la proie du capteur. Il faut, pour en déposséder le titulaire, quelque faute, quelque infraction aux devoirs de la neutralité. La mutation de propriété ne saurait résulter du simple fait du changement de possession, du simple fait de la capture. Un examen minutieux

(1) Il n'en est autrement que lorsqu'il s'agit d'une propriété qui, bien qu'ennemie, échappe au droit de prise, dans les cas exceptionnels où le droit international admet l'exemption de capture (V. *suprà*, n°s 150 et suiv.) ou lorsqu'un sauf-conduit de l'ennemi commandait aux capteurs de s'abstenir.

est nécessaire pour décider si, réellement, le propriétaire neutre a commis un acte hostile et en doit être puni de la perte de son bien. « La propriété neutre reste aux mains du propriétaire neutre jusqu'à ce qu'un jugement de confiscation ait été prononcé par les cours compétentes après les investigations légales qui conviennent (1). » Ce n'est pas sur le pont d'un navire que pareilles sentences doivent être rendues; les questions qu'elles tranchent sont parfois délicates; elles requièrent la compétence et l'impartialité de juges instruits des règles juridiques et étrangers aux opérations de guerre.

L'intervention des cours de prises n'est pas seulement nécessaire lorsque la propriété saisie est manifestement neutre : elle l'est au même degré lorsque le caractère de la prise est incertain ou lorsqu'à bord du navire saisi se trouvent mêlés des objets neutres et des biens ennemis. Or, incertitude sur la qualité hostile ou neutre du navire ou de la cargaison, juxtaposition de marchandises libres et de marchandises saisissables, c'est là le cas le plus habituel. La complexité des doctrines anglaises sur le caractère hostile ouvre au doute de fréquentes occasions; les habitudes du commerce moderne multiplient les chances de présence simultanée à bord de biens neutres et ennemis. L'enchevêtrement des intérêts neutres et belligérants assure ici quelque garantie aux derniers. Rendant indispensable en toutes circonstances l'intervention d'une cour de prises, il protège au moins les personnes ennemies contre tout abus de pouvoir.

Les Anglais reconnaissent, en réalité, l'utilité de contrôler

(1) Hall, § 277, p. 762.

les agissements des capteurs même vis-à-vis de l'ennemi. Tout manquement des capteurs aux règles du droit international ou aux ordres de la couronne entraine, à leur détriment, malgré la validité de la capture, déchéance de tout droit sur la prise (1). Selon l'expression de Lawrence, l'intervention des tribunaux de prises est une nécessité lorsque la capture met en cause des droits ou des prétentions neutres ; elle est « hautement désirable, même dans les cas où la propriété hostile ou ce que l'on croit être propriété hostile se trouve seule en jeu... La force ne peut pas régir les relations des Etats en guerre avec les sujets des puissances qui ne prennent point part à la querelle. Ceux-ci peuvent être condamnés à perdre leurs propriétés dans certaines circonstances, mais le pur fait qu'un belligérant a réussi à en prendre et en garder possession ne lui confère pas un droit sur elles. La question de savoir si le belligérant y a droit ou non est une question juridique à régler par une procédure judiciaire. C'est pourquoi tous les belligérants civilisés établissent des cours de prises pour la protection des sujets neutres et le règlement équitable des prétentions des capteurs ». Mais, si « entre belligérants la supériorité de la force suffit à justifier la force », si la capture de la propriété ennemie — dans les cas où les lois de la guerre en autorisent la confiscation — suffit à détruire les droits des propriétaires originaires, « il est parfois douteux que telle propriété appartienne réellement à un ennemi, ou bien que la capture ait été effectuée en un lieu où les opérations de guerre sont licites ; il est tou-

(1) An act for regulating naval prize of war, 23 juin 1864, art. 37, *A manual of naval prize law*, p. 134.

jours nécessaire de déterminer l'exacte étendue des droits de propriété attribuables aux capteurs (1). »

En résumé, l'institution des cours de prises a été dictée par l'intérêt des Etats belligérants. Les limites de leur compétence ont été tracées par ce même intérêt. C'est l'intérêt d'un Etat belligérant d'assurer aux neutres de sérieuses garanties contre les captures illégalement opérées à leur détriment; sinon, toute prise douteuse serait prétexte à querelle et pourrait devenir cause de conflit. C'est l'intérêt encore d'un Etat belligérant de contrôler toute capture faite par ses vaisseaux, car il doit à son honneur en même temps qu'à ses adversaires de n'employer dans la lutte que des procédés loyaux, de restreindre l'emploi de la force aux exigences de la guerre, d'empêcher ses agents de méconnaître les règles du droit, d'outrepasser les instructions qu'il leur donne.

284. — Toutes prises sont faites au nom de l'Etat dont le capteur porte pavillon. Ce sont des actes de guerre, et les actes de guerre sont réservés aux Etats (2). Les Etats belligérants abandonnent aux équipages capteurs le bénéfice des prises; suivant certaines règles et proportions variables selon les temps et les lieux. En Angleterre comme en France, la totalité du profit est acquise, en général, aux auteurs de la capture. Mais c'est une concession de l'Etat qui ne porte pas atteinte au principe. Le souverain conserve toujours le droit de disposer des vais-

(1) Lawrence, § 212, p. 398.

(2) Des insurgés peuvent, dans certaines circonstances, être reconnus comme belligérants, bien que n'étant point reconnus encore comme ayant constitué un Etat. Il convient de leur appliquer ce que nous disons des Etats.

seaux et cargaisons confisqués, de les rendre à leurs propriétaires, s'il le juge opportun. Les cours de prises statuent sur la validité des captures, en se guidant sur les règles établies, mais leurs décisions en faveur des capteurs ne font pas échec au droit de l'Etat de relâcher les prises qu'elles ont déclarées bonnes.

§ 2. — *Organisation des juridictions de prises.*

285. — Des tribunaux de prises sont institués dans tous les Etats maritimes, au moins en temps de guerre, mais l'organisation, la composition de ces tribunaux ne sont pas partout identiques. En certains pays, ils ressemblent à des commissions administratives; en d'autres, ils ne se distinguent pas des cours de justice. D'habitude, ils comportent deux degrés de juridiction: l'une statuant en première instance, l'autre en appel.

286. — **I. Les juridictions de prises en France et en Angleterre.** — La France, depuis cent ans, a connu des juridictions de prises très diverses.

Une loi du 14 février 1793 avait attribué le jugement des prises aux tribunaux de commerce, sauf appel aux tribunaux de district ; une loi du 18 brumaire an II le transféra au Conseil exécutif provisoire ; le 12 germinal an II, le Comité de salut public s'en saisissait. Une loi du 3 brumaire an IV le rendait aux tribunaux de commerce ; le 8 floréal an IV, une nouvelle loi organisait l'appel devant les tribunaux civils de département et investissait les consuls et vice-consuls de France, dans les ports étrangers, du droit de statuer sur les prises, sauf appel devant certains tribunaux en France. Le 26 ventôse an VIII, tribu-

naux de commerce et tribunaux civils étaient dessaisis et l'arrêté du 6 germinal an VIII instituait à Paris un Conseil des prises ; un décret du 11 juin 1806 autorisa le recours au Conseil d'Etat contre les décisions de ce Conseil des prises. Le Conseil des prises fut supprimé en 1815 (1), rétabli par décret du 18 juillet 1854 pour la guerre de Crimée et supprimé de nouveau à la fin de cette guerre par décret du 3 mai 1856.

Actuellement, le conseil des prises est permanent. Un décret du 9 mai 1859 l'avait réorganisé à l'occasion de la guerre d'Italie. Le 28 novembre 1861, un nouveau décret disposait que « le conseil des prises institué par le décret du 9 mai 1859 statuerait, pendant tout le temps pendant lequel il serait maintenu, sur toutes les demandes et constatations relatives à la validité des prises maritimes dont le jugement doit appartenir à l'autorité française (2). » Le conseil des prises se compose d'un conseiller d'Etat, président, de six membres dont deux pris parmi les maitres des requêtes, et d'un commissaire du gouvernement faisant fonction de ministère public (3).

287. — En Angleterre, le jugement des prises appartient de longue date à l'autorité judiciaire. Avant la réforme de 1873, il était dévolu aux cours d'amirauté. Depuis cette réforme il est attribué à l'une des sections de la haute cour de justice, la section des testaments, divorce et amirauté, avec appel devant la division d'appel de la haute cour de justice, et recours, en dernier ressort,

(1) Dalloz, *Jurisprudence générale*, v° Prises maritimes, n°s 8 et 9.
(2) Dalloz, *Recueil périodique*, 1870, 4, 80.
(3) Dalloz, *Jur. gén.*, supplément, v° Prises maritimes, n° 293.

devant la Chambre des lords (1). Les affaires de prises sont donc jugées, comme toutes autres affaires, par la juridiction ordinaire (2).

288. — II. Règles suivies par les juridictions de prises. — Les tribunaux de prises doivent appliquer les règles du droit international. Les auteurs anglais le proclament volontiers et ils ont raison. Les magistrats britanniques les plus réputés parmi ceux qui ont siégé dans les cours de prises l'ont affirmé avec énergie.

Cependant les cours de prises ne peuvent s'en tenir uniquement aux principes généraux du droit des gens ou aux précédents résultant de décisions antérieures. Les principes généraux sont parfois vagues ; ils ne sauraient prévoir et régler toutes les espèces. Les précédents ne suffisent pas toujours à compléter les principes. La loi municipale intervient souvent pour combler les lacunes du droit international. Mais, sous prétexte d'en parfaire, d'en préciser ou d'en interpréter les règles, elle risque de les corriger au point de leur faire échec.

Si le conflit se produit, quelle en sera la conséquence ? La question a été posée, au commencement du siècle, par deux des plus illustres juges de prises qu'ait comptés l'Angleterre.

Sir James Mackintosh, appelé à interpréter, dans un procès de prises, des instructions données par la couronne en 1803, instructions dont la lettre semblait, de

---

(1) V. de Franqueville, *Le système judiciaire de la Grande-Bretagne*, Paris, 1893, t. I, p. 194 et suiv.

(2) Aux Etats-Unis d'Amérique, la connaissance des prises appartient également aux tribunaux : tribunaux de circuit, cours fédérales de district et cour suprême.

prime abord, peu conforme aux règles du droit international, donnait, sur la valeur de telles instructions, les conclusions suivantes : « Sans doute, la lettre des instructions était, pour les officiers de Sa Majesté, une justification suffisante de la saisie de navires qui semblaient y contrevenir ; mais, en ce qui concerne la doctrine que les cours de prises devaient être liées par des instructions illégales, il l'avait déjà traitée dans une espèce précédente comme une accusation sans fondement dirigée par un auteur américain contre les cours britanniques. Dans le cas de pareilles instructions (cas qui jusqu'alors avait été et continuerait, il en avait la ferme confiance, à être purement imaginaire), il était convaincu que les cours anglaises d'amirauté affirmeraient leur indépendance à l'encontre d'ordres arbitraires aussi bien que les cours anglaises de *common law*. Fort heureusement, aucun juge n'avait jamais été appelé à résoudre, aucun écrivain n'avait examiné en termes formels le cas d'une telle contradiction. Il n'avait donc aucun précédent direct et positif ; mais il n'hésiterait jamais à affirmer que, dans une pareille hypothèse, le devoir d'un juge serait de négliger les instructions et de consulter seulement cette loi universelle à laquelle tous les princes et Etats civilisés reconnaissent être assujettis et sur laquelle aucun d'eux ne peut prétendre dominer (1). »

Lord Stowell affirmait également que la cour de **prises** est « une cour de droit international encore qu'elle siège en Angleterre sous l'autorité du roi de la Grande-Bretagne. Elle appartient, disait-il, aux autres nations aussi

(1) Cité par Phillimore, t. III, n° 436, p. 656.

bien qu'à la nôtre ; et ce que les étrangers ont le droit de lui demander, c'est d'appliquer simplement le droit international à l'exclusion de principes empruntés à notre propre jurisprudence municipale pour lesquels, le fait est bien connu, ils ont exprimé en tout temps une certaine répugnance (1). » Toutefois, il n'osait pas aller aussi loin que sir James Mackintosh ; les ordres en conseil rendus après les décrets de Berlin et de Milan lui suggéraient l'examen de l'hypothèse d'une contradiction entre le droit international et les ordres de la couronne, mais il ne consentait à poser l'hypothèse que pour la déclarer impossible.

« Au cours de la discussion, disait-il dans l'affaire du *Fox*, une question a été posée, quel serait le devoir de la cour en présence d'ordres en conseil contraires au droit des gens ? On a soutenu, d'une part, que la cour serait, en tout cas, obligée d'appliquer ces ordres ; de l'autre, que la cour serait tenue d'appliquer la règle du droit des gens appropriée à l'espèce en cause, au mépris des ordres en conseil. Je n'ai pas remarqué cependant que ces ordres en conseil, avec leur caractère de représailles, aient été dépeints dans l'argumentation comme absolument contraires au droit des gens, quoiqu'ils méritent de l'être, si on les considère en eux-mêmes, abstraction faite des circonstances. Aussi est-ce plutôt mû par le désir de corriger une méprise possible sur le sujet que par le sentiment d'une obligation résultant de la présente discussion que je remarque que cette cour est tenue d'appliquer le droit des gens aux sujets d'autres pays dans les différentes

(1) Ibid., p. 652.

relations où ils peuvent être engagés vis-à-vis de cette contrée et de son gouvernement. Voilà ce que les autres nations ont le droit de demander pour leurs sujets ; elles ont juste sujet de plainte s'ils ne l'obtiennent pas. C'est la loi non écrite de cette cour, mise en lumière par ses décisions, recueillie du commun usage des nations. En même temps, il est strictement vrai que, d'après la constitution de ce pays, le roi en son conseil possède le droit de légiférer pour cette cour et a le pouvoir de donner des ordres et des instructions qu'elle est forcée de respecter et d'appliquer ; et ces ordres constituent la loi écrite de cette cour. Ces deux propositions, que la cour est tenue d'appliquer le droit des gens et qu'elle est tenue de faire exécuter les ordres du roi, ne sont nullement en contradiction l'une avec l'autre : parce que ces ordres et ces instructions sont présumés conformes, dans les circonstances données, aux principes de la loi non écrite. Ces ordres ou bien contiennent des applications de ces principes aux cas qu'ils prévoient — cas qui, avec tous les faits et circonstances leur appartenant et constituant leur caractère légal, pourraient n'être qu'imparfaitement connus de la cour elle-même ; — ou bien formulent des règles positives, en harmonie avec ces principes, appliquant aux matières qui l'exigent des règles plus exactes et mieux définies que n'en sauraient fournir ces principes généraux.

» La situation de cette cour, relativement au pouvoir législatif du roi en son conseil, est analogue à celle des cours de *common law*, relativement au pouvoir législatif du Parlement de ce royaume. Ces cours ont leur loi non écrite, les principes éprouvés de raison naturelle et de

justice ; elles ont de même façon leur loi écrite dans les actes du Parlement qui sont des règles d'application des mêmes principes à des espèces particulières ou des règlements positifs d'accord avec eux, sur des matières qui resteraient trop indéterminées si elles étaient laissées à l'état de connaissances imparfaites que les cours pourraient tirer de pures spéculations générales. Ce que serait le devoir des personnes qui président ces cours, si elles étaient requises de faire exécuter un acte du Parlement qui contredirait ces principes, est une question qu'elles n'accueilleraient pas, je suppose, a *priori*, parce qu'elles ne doivent point accueillir a *priori* la supposition que pareille hypothèse puisse se réaliser. De même, cette cour ne veut pas s'égarer dans des spéculations sur ce qui devrait être son devoir en une telle éventualité, parce qu'elle ne saurait, sans une extrême inconvenance, présumer que semblable éventualité puisse advenir. Et elle est on ne peut moins disposée à s'y livrer, parce que sa propre observation et sa propre expérience attestent la conformité générale de pareils ordres et instructions avec les principes de sa loi non écrite. Dans le cas particulier des ordres et instructions qui donnent naissance à la présente question, la cour n'a nullement entendu soutenir dans l'argumentation qu'en tant qu'ordres de représailles, ils ne soient pas conformes à ces principes ; or, ils sont ordres de représailles. Ils sont ainsi qualifiés dans leurs propres termes et dans le langage uniforme du gouvernement qui les a établis. Je n'hésite pas à dire qu'ils cesseraient d'être justes s'ils cessaient d'avoir le caractère de représailles ; et ils cesseraient d'avoir ce caractère du moment où l'ennemi rapporterait sincèrement les mesures,

par lui prises, contre lesquelles ils devaient constituer des représailles (1). »

« Il est clair, d'après ces citations, ajoute Phillimore (2), que la doctrine des cours de prises britanniques n'a jamais admis que, parce qu'elles siègent sous l'autorité de la couronne, la couronne aurait le droit de leur imposer des règles qui violeraient le droit international. Les ordres en conseil de 1807, dans l'opinion de l'auteur de ces pages, étaient contraires à ce droit; mais, dans l'opinion du juge de la cour des prises, ainsi qu'on l'a vu, ils n'étaient pas en contradiction avec lui; et telle est la raison pour laquelle les décisions de ce juge les mettaient à exécution. — S'il ne les avait pas ainsi considérés et les avait néanmoins exécutés, il aurait encouru la même culpabilité et mérité le même blâme que le juge d'une cour municipale qui ordonnerait l'exécution d'une disposition législative qui violerait ouvertement la loi écrite par le créateur dans la conscience de sa créature. »

Phillimore se montre plus affirmatif que lord Stowell : il admet nettement le devoir, pour le juge de prises, de méconnaitre les règles de droit interne qui seraient contraires au droit international.

En fait, les magistrats anglais n'ont jamais relevé pareille contradiction ; la présomption d'harmonie posée en principe par lord Stowell permettrait d'écarter à peu près, dans toutes les hypothèses, le conflit que nul juge, sans doute, n'aimerait à résoudre.

En France, un conseil de prises n'hésiterait pas à appliquer une disposition légale positive qui serait en

(1) Cité par Phillimore, t. III, n° 436, p. 652 et suiv.

(2) Ibid., p. 654.

contradiction formelle avec les principes du droit international ; les tribunaux français, d'après la constitution qui nous régit, n'ont qu'à appliquer les lois françaises ; il ne leur est pas permis de les juger. Le magistrat qui les réprouve ne peut se dispenser de les mettre à exécution qu'en résignant ses fonctions.

En Angleterre même, cette doctrine a été formulée récemment, dans les termes les plus nets. « Il est cependant, dit Lawrence, un cas où le plus droit des juges peut être contraint de rendre une décision qu'il sait contraire aux principes reçus et aux règles du Code international. Il en est ainsi lorsque le gouvernement de son propre pays, par l'organe de l'autorité compétente, émet, pour guider ses croiseurs, des instructions qui leur ordonnent de capturer des vaisseaux ennemis ou neutres dans des circonstances considérées comme innocentes par le droit des gens tel qu'il est généralement compris et observé. Tels étaient les décrets de Berlin et de Milan de Napoléon Ier et les ordres en conseil britanniques de représailles. Les officiers de marine de chaque pays étaient évidemment obligés d'obéir aux ordres qui leur étaient donnés par leurs supérieurs, et les cours étaient également tenues d'observer et d'appliquer les règles édictées par l'autorité législative. Si elles avaient refusé de le faire, elles auraient été en état de rébellion et leurs juges auraient été promptement congédiés. Wharton cite un article de la *Revue* d'Edinburgh de février 1812, dans lequel le mépris est jeté sur la théorie que les cours françaises de prises sont « liées par les décrets des Tuileries » ou les cours anglaises par les édits de Windsor, et Halleck affirme que « les ordonnances locales et les règles municipales... ne sont pas

obligatoires pour les cours de prises même du pays où elles sont édictées ». Cette doctrine a trouvé des adhérents dans d'autres milieux, mais en vérité elle est tout simplement anarchique. Elle implique que les officiers de marine doivent désobéir aux ordres qu'ils reçoivent, et les juges, refuser d'appliquer les lois faites par l'autorité législative compétente. Elle résulte d'une confusion entre l'acte coupable de la part de l'Etat et l'acte coupable de la part de ses agents. Soldats, marins, fonctionnaires, civils, juges, — bref, toutes autorités subordonnées — doivent obéir aux ordres du pouvoir suprême, excepté dans les cas rares où la résistance et la révolution sont justifiables. Mais l'Etat lui-même est responsable envers les autres Etats pour toute injure faite à eux ou à leurs sujets par des actes excédant ses droits légaux de belligérant. Ses cours de prises, si elles sont laissées à elles-mêmes, comme elles doivent l'être et comme elles le sont généralement, doivent appliquer le droit international ; mais, si une législation contraire au droit international leur est imposée, elles lui doivent obéir. Les autres Etats cependant ne sont pas forcés de se soumettre ; et si les neutres se croient lésés par les décisions rendues spontanément ou par suite d'actes législatifs, ils peuvent se plaindre auprès du gouvernement belligérant (1). »

La doctrine de Lawrence correspond à la réalité des faits ; les tribunaux de prises appliquent, dans la pratique, les règles édictées par leur propre législation ; ils ne recourent aux principes généraux du droit international qu'en l'absence de dispositions positives de leur loi natio-

(1) Lawrence, § 212, p. 401, 402.

nale. Alors même qu'ils se réfèrent expressément au droit des gens, ils le comprennent et l'interprètent, à leur point de vue particulier, d'après les traditions de leur pays. « Parce que la nature humaine reste ce qu'elle est, dit fort bien Lawrence (1), le plus droit et le plus capable des juges se trouve dans l'impossibilité de se dégager entièrement des influences dues à des prédilections nationales ou à l'éducation professionnelle. »

289. — III. Réformes proposées pour l'organisation des juridictions de prises. — Les tribunaux de prises auront grand peine à se garder de toute partialité en faveur de leurs nationaux. C'est pourquoi les publicistes se sont souvent élevés contre la coutume universelle qui attribue le jugement des prises à la juridiction du belligérant capteur.

On a parfois proposé de donner compétence à l'Etat neutre dont le navire saisi portait pavillon. Solution très peu pratique, pour de multiples raisons ; solution qui ne ferait d'ailleurs que renverser les termes du problème, en substituant à la partialité pour le capteur la partialité contre le capteur.

On a proposé, et cela est plus séduisant, de conférer le jugement des prises à des tribunaux internationaux, siégeant en pays neutre et composés de façon à donner des garanties à la fois aux belligérants et aux neutres (2).

(1) Ibid., p. 400.

(2) V. en ce sens le projet de règlement des prises maritimes voté par l'Institut de droit international à la session de 1887, *Tableau général de l'Institut*, p. 195 et suiv., et rapport de M. de Bulmerincq, 2e partie, *Théorie du droit des prises*, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1879, p. 152 et suiv. V. aussi 3e partie, *Les droits nationaux et un projet de règlement international de prises maritimes*,

Cette proposition toutefois n'a trouvé aucune faveur auprès des gouvernements. Nul Etat ne se soucie de soumettre au contrôle d'une autorité étrangère la manière dont il dirige ses opérations de guerre. Faire juger la conduite des capteurs par une juridiction internationale équivaudrait à faire juger par elle la conduite de l'Etat dont ces vaisseaux porteraient pavillon. S'il s'agit en effet d'assurer le respect des ordres du gouvernement belligérant, l'intervention d'une juridiction étrangère est superflue; les autorités nationales des capteurs y suffisent. La juridiction internationale n'aurait de raison d'être que pour prévenir l'exécution des lois internes et des instructions gouvernementales qui ne seraient pas conformes au droit international, ou encore l'interprétation particulière que donnent au droit des gens les traditions de telle nation. Accepter pareille juridiction en de telles circonstances, ce serait, pour les Etats, renoncer au droit d'agir à la guerre selon les principes qu'ils jugent licites, pour se borner aux mesures auxquelles l'assentiment universel ne permettrait à nul tribunal de faire échec. Peu d'Etats sans doute seraient d'humeur à consentir semblable renonciation ; ils y verraient, non sans quelque raison, une sorte d'abdication de leur souveraineté. Quel tribunal d'ailleurs pourrait leur paraitre assez impartial pour limiter leurs droits de guerre, contrôler leurs ordonnances, juger leurs croiseurs? Quels marins seraient disposés à conduire leurs prises aux ports peut-être lointains d'un Etat neutre pour y subir la juridiction d'une cour suspecte de leur être peu favorable? Quel Etat neutre serait porté à assumer la res-

même revue, 1879, p. 561 et suiv.; 1880, p. 187 et suiv.; 1881, p. 447 et suiv.; 1882, p. 114 et suiv.

ponsabilité des jugements rendus sur son territoire, à l'encontre des belligérants, par des magistrats sur lesquels il serait lui-même dépourvu de toute autorité? Quelque idéal qu'il puisse sembler de prime abord, le tribunal international des prises nous paraît une conception irréalisable. La Grande-Bretagne, en tout cas, n'est pas près de souscrire à sa constitution. Les auteurs anglais, dans les ouvrages qui nous ont servi de guides au cours de cette étude, ne le discutent point ; ils ne le mentionnent même point. Ils se contentent d'affirmer comme une vérité incontestée la compétence des tribunaux du capteur ; leur silence à l'égard des réformes proposées prouve qu'ils considèrent cette compétence comme incontestable.

§ 3. — *Procédure des juridictions de prises.*

290. — La procédure applicable au jugement des prises présente, dans tous les pays, de grandes analogies. Elle comprend nécessairement deux phases distinctes : l'une consacrée à l'instruction préparatoire de l'affaire, l'autre à l'examen des éléments de décision fournis par l'instruction.

291. — **I. Instruction préparatoire.**— L'officier de prises doit, dès son arrivée au port et sans rompre charge, remettre au « marshal » d'une cour de prises britannique, ou, à défaut de ce fonctionnaire, au principal officier des douanes du port, le vaisseau avec son équipage et sa cargaison. Vaisseau ct cargaison resteront sous la garde et sous la responsabilité du fonctionnaire à qui remise en aura été faite.

Ce fonctionnaire devra prendre les mesures nécessaires

pour assurer la conservation ou, le cas échéant, la réalisation ou la délivrance du navire et du chargement, conformément aux ordres de la cour de prises. Selon les circonstances, il pourra être nécessaire soit de vendre tout ou partie de la cargaison, — par exemple, si celle-ci est sujette à prompte détérioration, — soit simplement de la décharger et de la mettre, après inventaire, en entrepôt. Le navire lui-même peut, quoique le fait soit plus rare, être, avant le jugement définitif, estimé, vendu, ou même remis à la partie qui le réclame. Mais, en cas de vente, le fonctionnaire qui en a la garde ne doit le délivrer à l'acquéreur qu'après versement du prix, soit à la banque d'Angleterre au compte du *Paymaster general*, soit aux mains d'un officier comptable investi de pouvoirs à cet effet. Si la cour ordonne la remise à une partie réclamante, la délivrance ne saurait avoir lieu que contre garanties jugées suffisantes par la cour pour assurer aux capteurs payement de la valeur du navire en cas de condamnation.

292. — La procédure doit commencer dès l'arrivée de la prise au port. Le principe fondamental est que les éléments de décision doivent être fournis par les papiers de bord et les dépositions sous serment des officiers et équipage du navire capturé. Les capteurs — les Anglais insistent sur ce point — n'en peuvent invoquer d'autres à leur profit. Il importe que ces éléments soient réunis et remis à la cour dans un délai aussi bref que possible et dans les conditions les plus propres à assurer leur sincérité et, partant, leur valeur.

Les capteurs doivent, sans aucun retard, déposer ou envoyer les papiers de bord au greffe de la cour : « Le

commandant ou l'un des principaux officiers du vaisseau capturé, ou quelque autre personne présente à la capture et ayant vu les papiers remis ou trouvés à bord, doit faire serment qu'ils sont remis dans l'état où ils ont été pris, sans fraude, addition ou altération, ou rendre compte, sous serment, à la satisfaction de la cour, de l'absence ou de l'altération des papiers de bord ou de quelqu'un d'entre eux (1). » S'il n'a été remis ni trouvé aucun papier de bord, déclaration en doit être faite sous serment par la même personne (2).

Pétition d'ouvrir une enquête doit, en même temps, être adressée à la cour. Cette enquête se fait généralement au port d'arrivée par les soins de fonctionnaires ayant qualité à cet effet. Elle consiste dans l'interrogatoire du capitaine, des principaux officiers, au besoin de quelques hommes de l'équipage du vaisseau capturé. L'interrogatoire a lieu suivant certaines formules arrêtées à l'avance. Les réponses sont faites sous la foi du serment. Chacun des témoins, cela va sans dire, est interrogé séparément. Toutes les précautions possibles sont prises pour prévenir un concert frauduleux. Les dépositions doivent être recueillies dans le plus bref délai ; l'enquête doit être terminée, en principe, dans les cinq jours de son ouverture. Procès-verbal en est dressé et envoyé immédiatement au greffe de la cour. L'instruction préparatoire est dès lors accomplie (3).

(1) Act de 1864, art. 17, *A manual of naval prize law*, p. 131.

(2) *Ibid.*

(3) En France, l'instruction préparatoire est faite par un officier d'administration de la marine du port d'arrivée de la prise. Elle comporte la vérification des scellés apposés par le capteur au moment de la prise, la réception et l'affirmation des rapports, la déclaration de l'offi-

293. — II. Instruction définitive. — Les éléments de décision réunis, il convient de mettre les intéressés en demeure de produire leurs réclamations contre la capture.

La plupart du temps, le capitaine du navire capturé prendra l'initiative. Dès son arrivée au port, il dressera une protestation qu'il enverra à Londres aux correspondants des propriétaires du vaisseau ou du chargement, à leur défaut, au consul de sa nation ou aux consuls des neutres, propriétaires d'une partie de la cargaison; ou bien encore, dès qu'il aura subi son interrogatoire, il se rendra lui-même à Londres pour faire les démarches nécessaires. A sa requête ou à celle des correspondants ou consuls des intéressés, un *proctor* établira une réclamation indiquant brièvement à qui appartiennent les navires et les marchandises réclamées, et affirmant que nul ennemi n'y a aucun droit ni aucun intérêt.

Il pourrait arriver toutefois que le capitaine fût négligent ou inexactement informé quant à la propriété de la cargaison. Sa négligence ou son erreur risqueraient de mettre en péril certains droits. Aussi n'a-t-il pas seul qualité pour agir. Tout neutre, propriétaire d'objets à bord

---

cier conducteur de la prise, l'interrogatoire du capitaine et de l'équipage capturé, la vérification de l'inventaire des pièces de bord. La procédure terminée, les scellés sont levés, et les marchandises, déchargées et déposées en magasin. Les pièces de l'instruction sont envoyées au ministre de la marine qui les fait parvenir au secrétariat du conseil des prises.

Les objets sujets à dépérissement doivent être vendus par les soins de l'officier d'administration de la marine. Pour les objets non sujets à dépérissement, cet officier est libre de les vendre, si les prises sont « évidemment ennemies ». Lorsque les prises ne sont pas évidemment ennemies, la vente n'en peut avoir lieu sans l'assentiment du capitaine. V. de Bœck, nos 365 et suiv.

d'un navire saisi, peut revendiquer son droit. Et pour mettre tous les intéressés en demeure de faire valoir leurs prétentions, dès que les pièces sont enregistrées au greffe de la cour, un avertissement (*monition*) doit être retiré de ce greffe et envoyé au *Royal Exchange* où il restera affiché vingt jours. Cet avertissement annonce la capture et invite tous les intéressés à réclamer et à fournir les preuves qui s'opposent à la condamnation du vaisseau et de la cargaison (1). Au bout de vingt jours, l'avertissement est retourné au greffe de la cour avec un certificat attestant qu'il a été publié.

Dès lors, la cause est en état d'être examinée. Si nulle réclamation n'est survenue, si nulle ne se produit au retour de la *monition*, condamnation pourrait être prononcée par défaut au profit du capteur. Mais, à moins que le caractère ennemi de la prise ne soit évident, qu'il n'y ait du moins en sa faveur « forte présomption et preuve raisonnable », il est d'usage de surseoir au jugement pendant un an et un jour après le retour de l'avertissement. Ce délai expiré, la prise est condamnée et la « question de propriété antérieure est forclose à jamais, le propriétaire étant légalement considéré comme ayant abandonné ses droits (2). »

294. — Qu'une réclamation ait été ou non introduite, d'autres réclamations peuvent surgir utilement tant que la cause n'est pas définitivement jugée. Il n'est pas nécessaire d'ailleurs d'attendre, pour former une réclamation, le re-

(1) Act de 1864, art. 18, *A manual of naval prize law*, p. 131 ; Phillimore, t. III, n° 471, p. 711. Aux Etats-Unis, l'avertissement est rendu public à la fois par l'affichage au mât du vaisseau capturé ainsi qu'aux autres lieux que pourrait désigner le juge et par l'insertion dans les journaux locaux. V. Phillimore, *ibid.*, p. 712.

(2) Phillimore, t. III, n° 468, p. 710.

tour de l'avertissement, ni même sa publication. Si les capteurs négligent de provoquer le jugement ou tardent à engager la procédure, toute personne prétendant droit sur les objets capturés a qualité pour obtenir contre eux une *monition* les assignant à comparaitre et à poursuivre l'adjudication. Si dans le délai de six jours, fixé en pareil cas pour le retour de la *monition*, les capteurs n'ont pas répondu, la cour doit examiner la cause ; leur abstention entraine forcément restitution au profit des réclamants (1).

Toute réclamation doit être faite par les intéressés eux-mêmes s'ils sont présents ou, en leur absence, par le capitaine ou quelque autre de leurs agents. Toute réclamation doit être accompagnée d'une affirmation des faits qui la justifient et de la vérité de ces faits. Cette affirmation doit être faite sous serment des parties elles-mêmes ou de leur agent, si elles sont trop éloignées du siège de la cour. Ce n'est, en principe, qu'après enregistrement de la réclamation que les parties peuvent être admises à examiner les papiers de bord et les interrogatoires ; nulle correction ne saurait, en règle générale, être apportée ensuite à la demande originaire. Les demandeurs doivent connaitre exactement leurs droits au moment où ils les revendiquent; toute modification ultérieure de leurs prétentions serait suspecte d'être inspirée, non par le souci de rectifier une erreur peu vraisemblable et en tout cas peu pardonnable, mais par le désir de substituer, à des réclamations mal fondées et compromises par les pièces et dépositions produites à la cour d'autres réclamations non mieux fondées, mais plus spé-

(1) Act de 1864, art. 32, *A manual of naval prize law*, p. 133 ; Phillimore, t. III, nº 466, p. 707.

cieuses et en tout cas non condamnées par les papiers de bord et les témoignages recueillis.

295. — Dans les cinq jours qui suivent l'enregistrement de la réclamation, le réclamant doit donner caution jusqu'à concurrence de soixante livres sterling pour assurer le payement des frais ; la cour peut toutefois accorder un délai pour fournir caution comme aussi élever le taux de la somme garantie, si les circonstances l'exigent (1).

296. Sentence « in first instance ». — Lorsque les capteurs ont demandé, avec pièces à l'appui, l'adjudication de la prise à leur profit, lorsque les intéressés ont formulé leurs réclamations, la cour doit examiner la cause et rendre sa décision. Son examen ne peut porter que sur les papiers de bord et les dépositions des officiers ou hommes d'équipage du vaisseau capturé. Son jugement ne peut être basé sur d'autres éléments de conviction. Selon que ces éléments lui paraissent décisifs ou douteux, la cour rend un arrêt définitif ou ordonne un supplément d'instruction.

297. — L'arrêt définitif ainsi rendu « *in first instance* », comme disent les Anglais, condamnera la prise, si le juge est convaincu par les documents soit du caractère ennemi de la propriété saisie, soit d'une violation de neutralité entraînant confiscation de la propriété neutre. Si, de l'examen des pièces, le juge conclut que vaisseau ou cargaison appartiennent à des neutres et n'ont point violé les règles de la neutralité, restitution en sera ordonnée au profit des réclamants.

La restitution pure et simple ne suffit pas à indemniser le neutre des pertes, retard et frais causés par la conduite

(1) Act de 1864, art. 23, *A manual of naval prize law*, p. 132.

au port belligérant. Aussi, lorsque la saisie du navire est injustifiable, lorsque le capteur a commis une faute lourde, la cour alloue au réclamant des dommages-intérêts. Ainsi en serait-il au cas d'arrestation comme ennemi d'un vaisseau dont le caractère neutre ne pouvait faire doute, ou de saisie comme contrebande de guerre d'une cargaison évidemment licite.

Les cours britanniques toutefois ne condamnent point facilement les capteurs à des dommages-intérêts; elles présument volontiers que la capture n'a pas été opérée à la légère; elles considèrent, en tout cas, la saisie comme exempte de tout reproche lorsque les apparences permettaient de croire à une « cause probable » de capture. Et, quand la saisie a été légitime, non seulement la restitution est ordonnée sans dommages-intérêts à la charge du capteur, mais, en outre, le réclamant est condamné à payer au capteur les frais et dépens (1).

La « cause probable » de capture implique au moins négligence de la part du neutre; de cette négligence le neutre, et non le capteur, doit subir les conséquences. Parmi les faits qui constituent des causes probables de capture, Phillimore cite l'absence à bord des documents usuels pour établir la neutralité du navire, l'absence d'acquits de douane pour la cargaison, l'inexactitude dans l'énoncé de

(1) Si, en règle générale, les capteurs reçoivent leurs frais et dépens lorsqu'il y avait cause probable de capture, la règle souffre exception au cas de négligence ou de faute sérieuse de leur part. Un retard injustifiable dans l'engagement de la procédure les expose à payer indemnité. La destruction des papiers de bord, lors de la capture, ne les dispenserait pas de payer frais et dommages-intérêts, si cette destruction avait été provoquée par leur faute, par exemple par un coup de semonce sous faux pavillon. V. Phillimore, t. III, n° 453, p. 697.

la destination, la fausseté ou la destruction des papiers, l'incertitude sur le caractère de la cargaison, la provenance d'un port bloqué ou la destination à un port sous blocus, la nature illicite du trafic, la qualité douteuse de marchandises suspectes d'être contrebande de guerre (1).

Parmi ces faits, il en est comme la fausseté ou la destruction des papiers qui entraîneront condamnation ou exigeront tout au moins un supplément d'instruction ; il en est d'autres qui ne s'opposeront pas à un arrêt de restitution immédiate ; la cour pourra décider *in first instance* que tel objet n'est pas contrebande de guerre, bien que le doute fût permis sur sa qualité et suffisant pour justifier la saisie.

298. — « Further proof » et « plea and proof ». — Lorsque les documents qui lui sont soumis — papiers de bord et interrogatoire des officiers du vaisseau capturé — ne suffisent pas à former sa conviction, la cour peut ordonner la production de nouvelles preuves. Elle n'est jamais tenue de le faire à la requête des parties; elle a toujours le droit de s'y résoudre par cela seul qu'un doute subsiste pour elle sur la légitimité de la capture.

Ces nouvelles preuves consisteront soit en allégations, soit en témoignages, soit en production de pièces quelconques. Autant sont limités les éléments primitifs de décision, autant sont étendus les moyens laissés à la cour de compléter les informations insuffisantes que fournissent ces premiers documents.

Le supplément d'instruction peut revêtir deux formes : l'une, tout à fait exceptionnelle, « *plea and proof* », permet

(1) T. III, n° 446. p. 687.

à chacune des parties, aux capteurs aussi bien qu'aux réclamants, de produire par écrit toutes allégations tendant à démontrer le bien ou le mal fondé de la capture, de faire entendre, à l'appui de ces allégations, des témoins que la partie adverse a le droit d'interroger. On n'y recourt que dans les cas de grande importance et de suspicion grave. L'autre, « *further proof* », n'autorise, en principe, que les seuls réclamants à produire de nouveaux arguments dans une forme moins solennelle. Les capteurs ne sont alors admis à fournir de nouvelles preuves que si la cour, en ordonnant *further proof*, les y a spécialement autorisés.

« *Further proof*, dit Phillimore, a été considérée comme nécessaire dans tous les cas où le capitaine ne peut affirmer sous serment la propriété ou en rendre compte, où la cargaison, bien que désignée pour compte neutre, n'est pas désignée au compte de telle personne déterminée, où le navire a été acheté en pays ennemi, où il y a eu perte ou suppression de papiers importants ; et, en résumé, dans tous les cas où les défauts des papiers, la conduite des parties, la nature du voyage, ou les preuves originaires en général induisent à quelque doute sur les droits de propriété, la légalité du commerce ou la correction des transactions (1). »

Ce supplément d'instruction, favorable aux réclamants, les suppose dignes d'intérêt : si leur bonne foi est hors de doute, si les erreurs ou les insuffisances des papiers de bord ou des dépositions sont dues à une ignorance ou à des méprises excusables, il convient d'user d'indulgence

(1) T. III, n° 479, p. 721.

à leur égard; il est équitable de permettre de réparer ces erreurs ou ces insuffisances.

Mais il en est autrement lorsque leur conduite n'a pas été loyale. La fraude entraîne déchéance du privilège de *further proof*. Et cette déchéance a pour effet de rendre inévitable une condamnation que la preuve supplémentaire eût seule écartée. « *Further proof*, dit Phillimore, n'est jamais permise aux réclamants lorsqu'il a été fait usage de faux papiers, lorsqu'il y a eu « *spoliation* » (1) de papiers, dissimulation frauduleuse de l'intérêt d'un ennemi, lorsqu'il y a fausse destination et faux papiers, ni en général lorsque le cas ne paraît pas susceptible d'explication satisfaisante, ou lorsqu'il y a eu grande collusion, ou tentative de faire admettre à la cour des réclamations illégitimes, ou manque de bonne foi de nature à montrer les parties indignes d'être munies d'un ordre de *further proof* (2). »

Les parties admises à « *further proof* » peuvent produire toutes déclarations relatives à la propriété des biens qu'elles revendiquent, confirmées au besoin par leurs employés ou autres personnes au courant des affaires et de la propriété des biens réclamés. Elles peuvent joindre à leurs déclarations la correspondance, les doubles des connaissements, les quittances, extraits de livres, etc. L'authenticité des pièces produites doit être affirmée sous serment par des personnes qualifiées pour en répondre; tous extraits ou copies doivent être collationnés et certifiés par des notaires; les attestations sous serment doivent être

---

(1) Nous avons donné *suprà*, n° 256, la signification de cette expression qui n'a pas d'équivalent en français.

(2) T. III, n° 480, p. 722.

reçues par les officiers compétents à cet effet dans le pays où elles sont fournies, puis légalisées par le consul britannique.

Lorsque les capteurs sont autorisés à produire de nouvelles preuves, il leur est loisible d'invoquer des papiers pris à bord d'un autre vaisseau, pourvu que ces papiers soient confirmés par « affidavit », ou des pièces empruntées à une autre affaire de prises, ou même leurs propres affirmations sous serment quant aux faits à leur connaissance *(as to facts within their own knowledge)*.

Si les réclamants, autorisés à fournir de nouvelles preuves, n'en produisent point ou n'en produisent que d'insuffisantes, la cour rend un arrêt de confiscation. Si les pièces ou les témoignages invoqués établissent la qualité neutre des biens réclamés et le caractère licite des opérations où ces biens se trouvaient engagés, la restitution doit être ordonnée, mais elle le sera, à charge par les réclamants de payer aux capteurs les dépens et les frais occasionnés par la capture. La restitution s'impose puisque les objets saisis n'étaient ni ennemis ni entachés d'acte hostile, mais la saisie était légitime et le propriétaire en faute puisque la neutralité et l'immunité de ces objets n'étaient pas établies par les pièces qui auraient dû les prouver. Le neutre doit supporter les conséquences de toute omission qui autorise le doute ; sinon, la dissimulation n'entraînant aucun risque, la fraude aurait trop beau jeu. Les neutres peuvent mettre sans peine leur trafic licite à couvert : ils n'ont qu'à l'accompagner de documents réguliers. S'ils négligent de le faire, ils ne doivent s'en prendre qu'à eux-mêmes des suites de leur négligence. Le capteur est irréprochable lorsqu'il saisit navire

et cargaison dont la condition est assez douteuse pour que la cour ne puisse statuer qu'après enquête supplémentaire. Le doute suffit à justifier la saisie, et le doute était fondé puisque la cour tout d'abord a dû le partager.

299. — Règles françaises. — La procédure française se rapproche beaucoup — au moins dans ses traits essentiels — de la procédure anglaise. Les règles sur les preuves s'inspirent des mêmes principes. Ce sont les papiers de bord qui doivent avant tout servir d'éléments de décision. Nulle prétention ne peut triompher, si elle contredit ces papiers ou si elle ne trouve aucun fondement dans leurs énonciations. Ces papiers doivent établir la propriété du navire et de la cargaison ; s'ils ne le font pas, vaisseau et chargement seront condamnés; s'ils le font d'une manière incomplète, les réclamants pourront être admis à produire de nouvelles preuves pour en confirmer, expliquer ou compléter les indications insuffisantes. On admet d'ailleurs que les lacunes de certaines pièces de bord peuvent être comblées par les mentions inscrites sur d'autres pièces; le principe est interprété largement; on exige seulement que la base de la preuve de la propriété se trouve dans les papiers de bord, sans toujours exiger que la preuve y soit contenue tout entière. Les pièces de bord n'établissent pas la nationalité des propriétaires de marchandises; aussi admet-on les réclamants à prouver leur nationalité neutre par tous documents et pièces justificatives étrangers aux pièces de bord (1).

(1) V. Dalloz, *Jurisprudence générale*, Supplément au Répertoire, t. XIII, v° Prises maritimes, n°s 120 et suiv.; de Bœck, n°s 370 et suiv. Nous avons dit *suprà*, p. 391, note, que les résultats de l'instruction préparatoire sont transmis par le ministre de la marine au secrétariat

300. — III. Le capteur est défendeur. — Universalité de la règle. Critiques dont elle est l'objet. Sa raison d'être. — En France comme en Angleterre, comme dans tous les Etats maritimes, ce sont les intéressés contestant la légitimité de la capture qui jouent le rôle de réclamants, c'est-à-dire de demandeurs. C'est à eux qu'incombe la charge de prouver la neutralité des biens réclamés.

On a souvent critiqué cette règle. Ce serait, dit-on, au capteur d'établir le caractère ennemi ou le caractère illicite des objets saisis; c'est lui, en effet, qui demande l'adjudication de la prise à son profit; c'est donc à lui de prouver que le navire et la cargaison saisis sont réellement sujets à confiscation.

En sens inverse, diverses autorités britanniques déclarent que « toute autre méthode de jugement » que celle qui a été suivie jusqu'ici « serait manifestement injuste, absurde et impraticable (1) ». Sans approuver tous les termes de cette dernière formule dont certains sont excessifs, nous pensons qu'il serait difficile de renverser les rôles tels que la coutume les a établis. Lawrence remarque non sans raison qu' « il y a peu de rapports entre un procès ordinaire et une instance dans une cour de prises.

---

du conseil des prises. Les parties ou leurs défenseurs peuvent en demander communication et produire au secrétariat les mémoires et pièces à l'appui de leurs prétentions. Le conseil des prises peut ordonner des mesures d'instruction complémentaires.

(1) V. dans Phillimore, t. III, n° 440, p. 669, lettre de sir W. Scott et sir J. Nicholl, en date du 10 septembre 1794, à M. Jay, ambassadeur américain à Londres, sur les principes et la pratique des cours de prises. Cette lettre reproduit, sans réserve aucune, un mémoire remis sur le même sujet, en 1753, au roi d'Angleterre et rédigé par quatre des plus hautes autorités judiciaires de cette époque.

Dans un procès ordinaire, une contestation entre deux parties est jugée. Dans une affaire de prises, l'Etat fait ce que, suivant Dana, nous pouvons appeler une enquête sur certaine propriété afin de découvrir si elle a été capturée légalement ou non, comme en Angleterre le *coroner* fait une enquête sur un corps afin de découvrir si la personne décédée est morte de mort naturelle ou non (1) ».

La cour de prises ne juge pas, en effet, un différend particulier. Elle est appelée à constater si le capteur, agissant au nom de l'Etat, a exécuté ou outrepassé les ordres du gouvernement et les lois de la guerre. En imposant aux parties qui se plaignent d'un acte d'autorité la charge de prouver que cet acte était sans fondement, on ne fait que leur appliquer la présomption qui prévaut généralement en faveur des agents de l'Etat agissant dans l'exercice de leurs fonctions.

Il est à remarquer d'ailleurs qu'il ne suffit pas au capteur, pour obtenir gain de cause, d'arguer de la saisie et de la prétendre légitime par la seule raison qu'il l'a pratiquée. Il doit soumettre de lui-même à la cour des éléments de décision, tous exclusivement empruntés aux écrits ou aux témoignages de personnes intéressées à faire annuler la capture. Si les neutres réclamants se voient imposer, avec le rôle de demandeurs, la charge de la preuve, c'est en réalité la charge d'une preuve facile quand leurs droits sont certains et leurs précautions bien prises; car les pièces déposées par leurs adversaires la doivent fournir ; c'est la charge méritée d'une preuve contre eux-mêmes, s'ils ont omis de justifier, comme il convenait, de

(1) § 214, p. 403.

leurs droits en accompagnant leurs biens des pièces requises, correctement rédigées.

C'est évidemment, pour les capteurs, un avantage de n'avoir pas d'autre initiative à prendre que celle d'une enquête dont ils pourront tirer parti, sans être contraints de spécifier les motifs validant la capture et sans avoir à prouver la réalité de ces motifs. Mais cet avantage, selon la remarque de Phillimore, « a pour contre-partie leur condamnation aux frais et dommages-intérêts, si l'enquête ne produit rien et, à vrai dire, est pleinement compensé par l'avantage donné au réclamant, dans cette espèce de procédure, qu'aucune preuve ne peut être admise contre lui hormis celle qui provient de lui-même, de ses propres documents et de ses propres témoins; les capteurs n'étant autorisés à fournir aucune preuve, si ce n'est dans des cas caractérisés par des circonstances toutes particulières(1) ».

D'ailleurs, imposer aux capteurs l'obligation de prouver, en dehors des papiers de bord, la propriété ennemie ou le caractère illicite de telle opération, équivaudrait à supprimer le droit de capture, car pareille preuve leur serait impossible. Faire bénéficier du doute le navire ou la cargaison capturés serait donner à l'ennemi aussi bien qu'aux neutres le moyen d'échapper sans peine à la confiscation. Il suffirait de papiers ambigus pour soustraire aux droits de capture vaisseaux et chargements suspects. Les nécessités pratiques dispensent les capteurs de toute preuve en dehors des pièces de bord et imposent la présomption que toute propriété dont le caractère neutre n'est pas établi est ennemie. Les neutres peuvent, sans injustice, être

(1) Phillimore, t. III, n° 470, p. 711.

chargés de faire une preuve qu'ils sont en mesure de fournir, tandis que les capteurs sont hors d'état d'administrer la preuve contraire.

§ 4. — *Responsabilité de l'Etat à raison des sentences de ses cours de prises.*

301. — La partie mécontente de la décision d'une cour de prises peut, dans un délai assez bref, interjeter appel. Mais, lorsque tous les recours légaux sont épuisés, les Anglais considèrent la sentence définitive comme réglant de façon décisive les droits de propriété sur le navire et la cargaison. Si l'adjudication est prononcée au profit des capteurs, les propriétaires originaires sont irrémédiablement dépouillés. Nul Etat étranger, nulle autorité judiciaire ou administrative ne serait en droit de reviser la sentence ni de restituer aux réclamants, déboutés de leur demande, les biens revendiqués par eux sans succès. Il n'y aurait nulle sécurité pour les acquéreurs de prises si l'arrêt d'adjudication pouvait être remis en question, si les vaisseaux acquis des capteurs pouvaient être saisis dans les ports étrangers sous prétexte d'erreur commise par la cour qui l'a rendu (1).

Les Anglais ne prétendent pas toutefois que les jugements de prises doivent être toujours acceptés sans protestation. Mais ils distinguent l'effet de ces jugements sur la propriété des biens adjugés et leurs conséquences dans

(1) Exception est faite seulement au cas où la sentence a été rendue par une cour de prises incompétente à raison d'une violation de la neutralité d'un Etat tiers par le capteur. La sentence en pareil cas est sans valeur pour l'Etat lésé. V. *infrà*, n° 335.

les rapports entre Etats. Souveraines à l'encontre des droits particuliers sur les objets capturés, les décisions des cours de prises peuvent être discutées par les Etats dont les sujets ont à s'en plaindre.

Chaque Etat est responsable de ses tribunaux de prises comme des autres autorités qui agissent en son nom. Il est responsable de leurs jugements comme des actes de tous ses agents. Ces tribunaux contrôlent la manière dont les capteurs appliquent les lois de la guerre. Il répond de leur contrôle aussi bien que des faits et gestes de ses croiseurs. Les uns comme les autres, à des degrés divers, exécutent ses ordres. Il répond et de ses ordres et de la façon dont ses agents les comprennent. Si les décisions de ses cours de prises violent le droit des gens, lèsent injustement les sujets d'Etats neutres, il en doit réparation à ces Etats.

L'histoire fournit plus d'un exemple de réparations de ce genre. En 1794 notamment, l'Angleterre consentit, par traité avec les Etats-Unis d'Amérique, à nommer une commission mixte, chargée d'examiner diverses réclamations formulées par le gouvernement américain, et cette commission mixte alloua aux Etats-Unis une indemnité « en considération de différents cas dans lesquels les cours de prises britanniques, par une extension des droits les plus extrêmes des belligérants, avaient condamné des vaisseaux américains chargés de provisions pour des ports français (1) ».

(1) Lawrence, § 212, p. 402.

CHAPITRE XII

Droits et devoirs des États neutres.

---

§ 1er. — *Historique du développement de la neutralité des Etats.*

302. — I. Raisons pour lesquelles les règles concernant la neutralité des Etats dans les guerres maritimes ne se sont formées que fort tard. — Nous avons envisagé jusqu'ici les rapports des Etats belligérants avec les particuliers, ennemis ou neutres; nous n'avons point, si ce n'est de façon tout à fait accidentelle, parlé de leurs relations avec les Etats neutres. C'est que la guerre maritime met plus directement aux prises les belligérants avec les sujets neutres qu'avec les Etats dont ceux-ci relèvent. Nous avons indiqué dans quelle mesure et de quelle manière les vaisseaux marchands portant pavillon neutre peuvent aider un belligérant, nuire à l'autre; comment leurs opérations soutiennent les ressources des Etats avec qui ils entretiennent des relations commerciales, comment ces vaisseaux peuvent abriter le commerce ennemi, le soustraire aux coups de l'adversaire, ou fournir, le cas échéant, aux belligérants le matériel nécessaire à la poursuite de la guerre. Nous avons dit pourquoi tout navire marchand d'une puissance neutre est suspect aux belligérants qui le

rencontrent et pourquoi tout croiseur d'un Etat en guerre a droit de vérifier, par la visite, si le vaisseau rencontré se livre à un trafic inoffensif ou est engagé dans une entreprise illicite. En temps de paix, les Etats sont jaloux, à juste titre, de conserver leur droit exclusif de surveillance et de contrôle sur les vaisseaux qui portent leur pavillon; en temps de guerre, ils consentent à ne plus le réclamer. Une raison pratique et une raison historique ont déterminé cet abandon d'une prérogative de leur souveraineté. Pour s'opposer à la visite de leurs bâtiments de commerce par les navires de guerre belligérants, il leur faudrait garantir aux Etats en guerre que leurs sujets s'abstiendraient, sur mer, de toute infraction aux devoirs de la neutralité; il leur faudrait se charger de la surveillance qu'ils interdiraient aux belligérants, assumer la responsabilité des violations de neutralité qu'ils ne réussiraient pas à prévenir. Or, ainsi que nous avons déjà eu occasion de le dire, cette surveillance leur serait singulièrement difficile et cette responsabilité leur serait singulièrement lourde (1). Alors même d'ailleurs qu'ils s'acquitteraient de leur tâche ingrate avec une scrupuleuse impartialité, les belligérants les soupçonneraient volontiers de complaisance envers leurs sujets. « Aucune puissance, disait avec raison lord Brougham, ne peut exercer un contrôle assez effectif sur les actions de chacun de ses sujets pour les empêcher de céder aux tentations de gain à distance de son territoire. Aucune puissance, par conséquent, ne peut être effectivement responsable de la conduite de tous ses sujets en haute mer; et l'on a trouvé plus convenable de remettre, à la

(1) V. *suprà*, nos 228 et suiv., 240.

partie lésée par de telles agressions, le pouvoir de les réprimer. Cet arrangement paraît avantageux à toutes les parties ; car il répond au but principal du droit international : réprimer l'injustice sans nécessité de recourir à la guerre. Des hostilités sans fin résulteraient de tout autre arrangement. Si un gouvernement devait être rendu responsable de chaque acte de ses sujets, et si des négociations devaient commencer chaque fois qu'un navire marchand neutre suspecté serait entré dans un port ennemi, ou bien la neutralité prendrait bientôt fin, ou bien les affaires du belligérant et du neutre devraient s'arrêter (1). » Aujourd'hui encore, les Etats neutres seraient impuissants aussi bien que peu enclins à faire la police des mers à l'encontre de leurs sujets, dans l'intérêt des belligérants ; à plus forte raison l'étaient-ils à l'époque où se sont formés les usages de la guerre maritime.

Les marines d'Etat n'existaient pas, les souverains ne parvenaient pas à étendre efficacement leur autorité sur les mers alors que leurs sujets, déjà unis en associations puissantes, naviguaient et combattaient, soit pour leur propre compte, soit pour le compte du prince dont ils relevaient. La guerre commerciale avait précédé sur mer la guerre officielle. Conduite, sinon toujours décidée, par des particuliers, elle avait dû régler tout d'abord les relations des belligérants avec les sujets neutres, sans s'inquiéter de ce que faisaient les Etats neutres. Il fallait ménager les navires marchands neutres pour éviter de s'en faire des ennemis, avant d'avoir à se préoccuper de ce qu'on devait aux Etats étrangers à la lutte ou de ce qu'on pouvait exiger d'eux.

(1) Cité par Hall, § 23, p. 80, note 1.

Lorsque les souverains devenus plus puissants commencèrent à entretenir des flottes de combat, nul changement ne fut dicté par l'apparition des navires de guerre dans les relations des belligérants et des neutres. Les navires de guerre neutres ne pouvaient porter ombrage aux belligérants ; ne se livrant à aucune opération commerciale, n'entretenant point de relations avec les ports de l'ennemi, ils étaient, par leur mission même, à l'abri de tout soupçon ; comme ils ne pouvaient servir l'adversaire, il était superflu de les surveiller ; comme ils étaient fortement armés et n'agissaient d'ailleurs que sur les ordres de leur souverain, il eût été dangereux de prétendre les soumettre à un contrôle qu'ils n'eussent point accepté. Il n'y avait de raison comme il n'y avait de tentation de visiter que les bâtiments de commerce ; sur la haute mer, il n'y avait risque de heurt qu'entre belligérants et sujets neutres, non entre belligérants et Etats neutres.

Le contact ne pouvait naître entre Etats belligérants et Etats neutres que dans les eaux ou dans les ports neutres. Mais, là, le contact était plus rare ; les conditions de la navigation, le théâtre le plus souvent restreint de la guerre maritime, la notion plus que confuse de la neutralité des Etats et de ses conséquences diminuaient étrangement les occasions de conflit.

303. — Aucune règle précise ne déterminait les droits et les obligations respectifs des Etats mêlés à la lutte et de ceux qui s'abstenaient d'y prendre part.

Ces derniers alléguaient sans doute — et ils avaient raison — que leurs côtes devaient être respectées, que les combats et actes hostiles étaient interdits dans les eaux territoriales soumises à leur empire la pratique ne tenait

nul compte de leurs prétentions timidement affirmées. Au XVIIe siècle, les exemples abondent de batailles livrées près de rivages neutres. En 1627, les Anglais s'emparent d'un vaisseau français dans les eaux hollandaises ; en 1631, les Espagnols attaquent les Hollandais dans un port danois; en 1639, les Hollandais, conduits par l'amiral Tromp, détruisent une flotte espagnole dans les eaux territoriales de l'Angleterre ; en 1666, ils s'emparent de vaisseaux anglais dans l'Elbe et refusent de les restituer, en dépit des remontrances d'Hambourg et de plusieurs autres Etats germaniques ; en 1664, les Anglais s'efforcent de capturer, dans le port de Bergen, une flotte hollandaise ; en 1693, les Français tentent d'enlever à Lisbonne des vaisseaux hollandais et les brûlent dans le Tage (1).

On ne saurait s'étonner de pareilles licences dans la guerre maritime ; car la guerre continentale en offre d'analogues. Les belligérants n'usent d'aucun ménagement à l'égard des Etats neutres ; ils ne leur demandent rien, mais ils ne les respectent en rien. La guerre est à la mode, elle est en honneur parmi les souverains ; c'est l'industrie royale par excellence et les républiques rivalisent avec les têtes couronnées. La neutralité est volontiers considérée comme signe de faiblesse ou de lâcheté ; on ne se gêne pas avec les faibles, on ne se croit tenu à nul égard vis-à-vis des lâches.

La neutralité n'est que l'abstention et les belligérants agissent aux dépens de ceux qui n'osent mettre au jeu sanglant des combats. Ils envahissent sans scrupule les pays neutres ; ils ne se font pas faute d'y livrer bataille, à plus

(1) Hall, § 209, p. 604, 605 ; Lawrence, § 244, p. 480.

forte raison, d'y approvisionner leurs armées, au besoin d'y recruter des troupes. Ils ne se formalisent pas d'ailleurs si leurs adversaires font de même et si l'État neutre le souffre. Se croyant tout permis, ils ne sauraient prétendre que l'Etat neutre soit tenu de rien empêcher. Et l'on voit souvent des Etats fournir des troupes ou des subsides à l'une des parties en guerre sans être considérés par là même comme prenant part à la lutte. Les armées nationales n'existent pas et les belligérants recrutent volontiers leurs troupes à l'étranger. Certains États y ont grand intérêt; s'ils sont riches, mais peu peuplés, ils peuvent, avec des mercenaires levés au dehors, jouer un rôle disproportionné à la mesure exacte de leurs propres forces : tel est le cas de la Hollande ; tel est encore le cas des Etats faibles mais ambitieux, comme le Brandebourg.

304. — II. Causes déterminantes de la formation du droit de neutralité des États : les traités, la doctrine, l'opinion, le sentiment croissant que la paix est la règle, et la guerre, l'accident dans les relations internationales. — Alors que de tels usages prévalaient dans la guerre terrestre, on ne pouvait songer à demander compte aux Etats neutres des secours qu'ils fourniraient, en vaisseaux ou autrement, aux belligérants dans la guerre maritime. De fait, les lettres de marque sont délivrées aux étrangers aussi bien qu'aux nationaux. Nul Etat ne pense à interdire aux belligérants de se ravitailler dans ses ports, à moins cependant qu'il n'y soit engagé par traité. Les traités, en effet, commencent à ouvrir la voie à une notion plus nette, plus raisonnable de la neutralité.

A cette licence vis-à-vis des neutres, les Etats neutres ont tout à perdre ; il est naturel qu'ils essaient de se prémunir

contre elle ; ils n'ont d'autre moyen que de stipuler, avant la guerre, que la guerre les devra respecter. Les belligérants, ou du moins certains Etats, ont intérêt à ne pas voir leurs ennemis éventuels tourner contre eux les ressources qui peuvent être puisées chez les neutres ; ils ont intérêt à stipuler que tel Etat ne fournira pas d'aide, de troupes, de subsides à leurs ennemis ; tel pourra être le prix avantageux de l'engagement qu'ils prendront de respecter le territoire de cet Etat. Parfois, il est vrai, ils iront plus loin et se feront promettre pour eux-mêmes les secours dont ils entendent priver leurs adversaires.

Le droit conventionnel ne suffit pas à modifier les coutumes internationales, mais il en prépare le changement. Deux facteurs importants déterminent, au cours du XVIII[e] siècle, l'évolution ou pour mieux dire la formation des règles concernant les droits et les devoirs des Etats neutres.

La doctrine, très incertaine et très timide au siècle précédent, formule et fait peu à peu pénétrer des idées nouvelles ; elle dégage les principes essentiels et rationnels de la neutralité. Puisque la neutralité est la situation d'un Etat qui entend rester étranger à la lutte, demeurer en paix avec chacun des belligérants, l'Etat neutre a droit au respect de son territoire ; ce respect est en effet la condition même des relations pacifiques. Par contre, il doit s'abstenir d'aider l'un ou l'autre des adversaires en présence ; il doit observer vis-à-vis de chacun une entière impartialité. La doctrine ne tire pas toutes les conséquences des principes qu'elle énonce ; elle admet, par exemple, que l'Etat neutre peut, sans violer la neutralité, fournir les secours qu'il a promis par traité conclu antérieurement à la guerre. Elle n'en a pas moins préparé l'opinion

à une plus exacte appréciation des choses, et son œuvre est d'autant plus efficace que l'opinion commence à jouer un rôle plus considérable dans les destinées des peuples.

L'opinion gagne en puissance et les circonstances économiques la disposent favorablement à toutes les conquêtes de la paix sur la guerre. Les politiques sont encore belliqueux; ils rêvent d'agrandissement de territoires et d'augmentation de puissance. Mais les peuples, lassés des maux de la guerre, les bourgeois enrichis par l'industrie, certains Etats — surtout les Etats de médiocre puissance — sentent qu'ils ont plus à perdre qu'à gagner à des luttes nouvelles; ils aspirent au maintien de la paix. La guerre apparaît à beaucoup d'esprits comme un mal redoutable, un accident fâcheux qui trouble la vie de l'humanité, entrave les progrès économiques, sème plus de ruines qu'elle ne procure de bénéfices. Elle perd de son prestige; ses gloires pâlissent auprès de ses horreurs; ses profits incertains ont moins de séduction; ses pertes inévitables causent plus d'effroi. Les belliqueux sont contrariés dans leurs projets ambitieux à la fois par la sensibilité révoltée et par les intérêts alarmés. L'humanité commence à comprendre qu'il est plus sage de faire valoir ses biens que de convoiter ceux d'autrui. La paix devient, pour l'opinion, l'état normal. Les Etats qui y tiennent et qui s'y tiennent ne peuvent plus être taxés de faiblesse ou de lâcheté. Par cela même qu'ils deviennent plus nombreux, ils deviennent plus forts, et les belligérants sont obligés de compter davantage avec eux. Les neutres sont en droit de prétendre que la guerre les respecte ; quand ils sont en majorité, ils sont en mesure d'exiger que la guerre les épargne.

Les luttes moins fréquentes, plus circonscrites, permettent à la neutralité d'affirmer avec plus d'énergie ses revendications. Puisque la paix est l'état normal, les Etats neutres ont raison de vouloir maintenir leurs relations entre eux et leurs relations avec les belligérants sur le même pied qu'avant l'ouverture des hostilités ; ils ont raison de vouloir que leur territoire soit respecté ; ils ont raison d'être plus jaloux de leur souveraineté.

Ils sentent, en même temps, que, pour demeurer en dehors de la guerre, il leur faut s'abstenir d'y aider. Les droits qu'ils revendiquent ne vont point sans obligations correspondantes. S'ils entendent que leur territoire soit respecté par l'un des belligérants, il est nécessaire qu'ils en interdisent l'usage à ses ennemis. S'ils s'opposent à ce que l'un des adversaires vienne puiser chez eux des ressources en hommes ou en matériel, il est indispensable qu'ils se refusent à en fournir à l'autre.

Le XVIIIe siècle offre, sans doute, bien des exemples de licences extrêmes de la part des Etats belligérants vis-à-vis des Etats neutres comme de la part des Etats neutres vis-à-vis des Etats belligérants. Les politiques y sont le plus souvent sans scrupules ; Frédéric II ne s'inquiète du droit des neutres que lorsqu'il a intérêt à l'invoquer pour tourner l'opinion de son côté ; il n'en a cure quand son avantage est de le méconnaître. A cet égard, s'il se distingue de ses contemporains, ce n'est guère que par une audace plus grande et un cynisme plus affiché. Le droit de la neutralité n'est pas observé ; il n'est pas même formé, mais il est en voie de formation.

Quand, en 1759, l'amiral anglais Boscawen « poursuit une escadre française dans les eaux portugaises et y cap-

ture deux vaisseaux, le gouvernement du Portugal, bien que parfaitement indifférent en fait, est obligé de demander réparation pour éviter des complications avec la France ; et comme il n'exige pas réparation complète par la restitution des vaisseaux, la France allègue subséquemment que la neutralité du Portugal était frauduleuse et base en partie, sur cette circonstance, sa déclaration de guerre de 1762 (1). »

Pendant la plus grande partie du XVIIIe siècle, les Etats neutres ne se firent point faute de conclure des traités promettant l'envoi de troupes au secours d'autres Etats qui se préparaient à la guerre, et l'on vit, dans la guerre de Succession d'Autriche, la Hollande fournir, en vertu de ses engagements, 20.000 hommes à Marie-Thérèse, sans cesser d'être en paix avec la France. Mais, en 1788, le Danemark fournit à la Russie, alors en guerre avec la Suède, les secours stipulés par traité antérieur ; la Suède ne rompt pas avec le Danemark, mais elle proteste cependant contre sa conduite et la déclare contraire au droit des gens. A défaut de liens contractuels, les Etats neutres paraissent s'abstenir d'envoi de troupes aux belligérants, et diverses puissances : l'Angleterre, la Hollande, les Deux-Siciles, Venise, le Saint-Siège, interdisent à leurs sujets d'entrèr au service des Etats en guerre.

En ce qui concerne plus particulièrement la guerre maritime, la délivrance de lettres de marque à des étrangers, l'équipement de corsaires dans les ports neutres ne semblent pas condamnés par l'usage, mais, au début de la guerre d'Amérique, les édits de neutralité de Venise,

(1) Hall, § 209, p. 605.

de Gênes, de la Toscane, du Saint-Siège et des Deux-Siciles interdisent, sous peine d'amende, à qui que ce soit, d'armer, dans leurs ports, des vaisseaux de guerre ou des corsaires ; « en 1779, les Etats-Généraux des Provinces-Unies publient un édit exposant que des sujets de l'Etat sont soupçonnés d'avoir équipé et mis à la mer des vaisseaux armés sous pavillon belligérant, et déclarant qu'une telle conduite est contraire au droit des gens et aux obligations incombant aux sujets d'une puissance neutre (1) ».

305. — III. L'initiative des États-Unis pendant les guerres de la Révolution. — Tout le mouvement du XVIII[e] siècle — écrits des publicistes, force croissante de l'opinion, conception nouvelle des relations des Etats, prix plus grand attaché au maintien de la paix, attitude prise par certains gouvernements — avait préparé la formation d'un droit nouveau concernant les rapports des Etats neutres avec les Etats belligérants. Des considérations politiques amenèrent les Etats-Unis d'Amérique à formuler ce droit nouveau avec énergie et précision, à le maintenir avec persévérance. Leur initiative fut le point de départ de changements considérables dans les coutumes de la guerre maritime, d'une limitation notable des droits des Etats belligérants, d'une entente plus stricte des obligations des Etats neutres. On peut dire, sans exagération, que le chapitre des droits et des devoirs respectifs des Etats neutres et des Etats belligérants en ce qui touche la guerre maritime est d'origine américaine. L'Angleterre s'est ralliée aux principes affirmés de l'autre côté de l'Atlantique. Les autres puissances, sans édicter des règles

(1) Hall, § 211, p. 613.

aussi précises que les deux nations anglo-saxonnes, se sont inspirées, dans leur conduite, des mêmes idées. Sur les maximes essentielles, l'accord est fait, et le droit, établi ; sur les applications parfois très délicates, des divergences importantes existent encore ; les droits et devoirs des Etats neutres sont d'ailleurs moins nettement déterminés en ce qui concerne la guerre maritime qu'en ce qui concerne la guerre continentale.

306. — Au début des guerres de la Révolution française, la situation des Etats-Unis d'Amérique était particulièrement difficile. Affranchis depuis peu de la domination britannique grâce au concours de la France, les Etats-Unis redoutaient d'être entraînés dans une seconde lutte qui eût pu remettre leur indépendance en question. Il leur fallait user de prudence vis-à-vis de l'Angleterre; ils ne pouvaient attendre de cette puissance qu'elle tolérât de leur part une conduite équivoque, une assistance efficace, fût-elle indirecte, à leur alliée d'hier, à son ennemie d'aujourd'hui. La France, au contraire, devait escompter les sympathies américaines, en attendre la récompense des services rendus récemment contre l'Etat avec lequel elle entamait une nouvelle guerre.

M. Genèt, envoyé aux Etats-Unis comme ministre, crut pouvoir y agir comme en pays allié. Dès son arrivée à Charlestown, il se mit à délivrer des lettres de marque aux sujets américains pour courir sus au commerce britannique; il organisa des cours de prises dans les consulats français établis sur le sol américain. La Grande-Bretagne se plaignit aussitôt de ces entreprises dirigées contre son commerce en exprimant la conviction que « le gouvernement des Etats-Unis considérerait l'acte d'équiper des

corsaires dans ses ports comme une insulte faite à sa souveraineté (1). »

Le gouvernement américain donna satisfaction aux réclamations de l'Angleterre. Il affirma ses droits de souveraineté et les obligations que lui imposait la neutralité. Les doctrines émises par les publicistes lui fournissaient le moyen d'éluder le péril d'une guerre avec la Grande-Bretagne sans rompre avec la France. Il n'hésita pas à se les approprier et à en tirer des déductions encore inédites. Le 5 juillet 1793, Jefferson, secrétaire d'Etat du gouvernement de Washington, écrivait à M. Genêt « que c'est le droit de chaque nation d'interdire sur son territoire à toute autre nation l'accomplissement d'actes de souveraineté et qu'il est du devoir d'une nation neutre de prohiber tout acte de ce genre qui léserait l'une des puissances belligérantes; que la délivrance de commissions militaires sur le territoire des Etats-Unis par toute autre autorité que la leur constituait une violation de leur souveraineté et particulièrement lorsque ces commissions étaient remises à leurs propres citoyens pour les induire à commettre des actes contraires aux devoirs dont ils étaient tenus envers leur pays (2). » Peu après, il écrivait à M. Morris, ministre d'Amérique à Paris, « qu'une nation neutre doit, en toutes choses relatives à la guerre, observer une exacte impartialité à l'égard des deux parties...; qu'aucun secours ne doit être fourni à l'une d'elles, à moins d'une stipulation d'un traité, en hommes, en armes ou en toute autre chose servant directement à la guerre ; que, le droit de lever des troupes étant un des droits de souveraineté,

(1) Hall, § 213, p. 614.
(2) Cité par Hall, § 213, p. 614.

et appartenant par conséquent à la nation elle-même, aucune puissance ou personne étrangère ne peut lever des recrues sur son territoire sans son consentement ; que, si les Etats-Unis ont droit de refuser la permission d'armer des vaisseaux et de recruter des hommes dans leurs ports et territoires, ils sont contraints par les lois de la neutralité d'exercer ce droit et de prohiber de tels armements et engagements (1). »

L'opinion publique en Amérique était favorable à la France et les lois étaient insuffisantes pour assurer une sanction certaine aux vues du gouvernement. Néanmoins Washington interdit l'équipement et l'armement, dans les ports américains, de vaisseaux uniquement adaptés à la guerre, ainsi que l'enrôlement d'habitants des Etats-Unis. M. Genêt, non content de mépriser les avertissements donnés, chercha à susciter de l'opposition au gouvernement américain ; son rappel fut demandé et obtenu ; son successeur dut désarmer les corsaires équipés en Amérique et éloigner les consuls qui avaient pris part aux procédures des cours de prises consulaires (2).

Cependant la juridiction américaine avait acquitté un sujet américain traduit en justice pour avoir pris du service à bord d'un corsaire français. Le Congrès vota alors, en 1794, un acte interdisant aux citoyens ou habitants des Etats-Unis « d'accepter des commissions ou de s'enrôler au service d'un Etat étranger et prohibant l'équipement et l'armement de vaisseaux destinés à être employés au service d'un belligérant étranger, ou la réception d'un

(1) Hall, § 213, p. 615.
(2) Lawrence, § 244, p. 482.

accroissement de force par de tels vaisseaux quand ils étaient armés (1). »

307. — L'acte de 1794 donnait au président de la République le droit d' « employer l'armée et la marine pour prévenir le départ, de la juridiction américaine, de navires contrevenant à ses dispositions (2). » D'abord temporaire, il devint permanent en 1800. Divers amendements ou additions y furent successivement apportés. Enfin, en 1818, le grand *Foreign enlistment act*, encore en vigueur, codifia toutes les dispositions relatives à la neutralité.

Cet acte interdit « aux citoyens des Etats-Unis de servir dans une guerre contre un Etat étranger avec lequel les Etats-Unis seraient en paix » ; il édicte des peines contre une série de faits parmi lesquels il faut citer au premier rang « l'équipement et l'armement de vaisseaux dans l'étendue de la juridiction américaine, dans le but qu'ils soient employés comme croiseurs belligérants dans une guerre où les Etats-Unis resteraient neutres, l'augmentation, aux Etats-Unis, de la puissance guerrière de navires ainsi employés et la préparation, sur le territoire ou dans les eaux territoriales de l'Union, d'expéditions armées contre un pays avec lequel les Etats-Unis seraient en paix (3). »

L'année suivante, en 1819, l'Angleterre adoptait une loi de neutralité basée sur les mêmes principes. Au cours de la guerre de Sécession, des dissentiments graves éclatèrent entre les deux puissances anglo-saxonnes au sujet des devoirs que la neutralité impose à l'Etat. Les Etats-Unis d'Amérique reprochaient à la Grande-Bretagne d'avoir

(1) Hall, § 213, p. 616.
(2) Lawrence, § 244, p. 482.
(3) Lawrence, § 244, p. 482, 483.

méconnu ses obligations en laissant les confédérés du Sud préparer des expéditions ou construire des navires de guerre sur le territoire britannique ; en 1870, l'Angleterre votait un nouveau *Foreign enlistment act* plus précis, plus strict que celui de 1819, plus sévère même en certains points que l'acte américain de 1818.

Les autres puissances maritimes, tout en suivant une ligne de conduite inspirée par les mêmes principes, n'ont pas cru jusqu'ici devoir admettre toutes les règles édictées par les Etats-Unis et l'Angleterre ; elles ont négligé de se donner une législation précise. En France, les seuls textes en vigueur sur la question sont les articles 84 et 85 du Code pénal. Aux termes du premier de ces articles, « quiconque aura, par des actions hostiles non approuvées par le gouvernement, exposé l'Etat à une déclaration de guerre, sera puni du bannissement ; et, si la guerre s'en est suivie, de la déportation » ; aux termes du second, « quiconque aura, par des actes non approuvés par le gouvernement, exposé des Français à éprouver des représailles, sera puni du bannissement ».

Ces textes assez vagues et assez élastiques ne donnent qu'une idée fort insuffisante et fort incomplète des droits et des devoirs qu'impose à l'Etat la neutralité. D'autre part, les dispositions étendues de l'acte anglais de 1870 dépassent, en certains points, au dire des auteurs anglais eux-mêmes, la mesure des obligations résultant du droit international. Il convient donc d'examiner, en tenant compte des textes, mais en tenant compte aussi soit de leurs lacunes, soit de leurs exagérations, l'état actuel du droit international en ce qui concerne les droits et les devoirs des Etats neutres. La doctrine et la pratique complètent

et corrigent, au besoin, les dispositions législatives, en tant qu'il s'agit de déterminer les obligations réciproques des Etats belligérants et des Etats neutres. Les doctrines anglaises sont particulièrement intéressantes parce qu'elles ont été élaborées avec un soin particulier. En les étudiant, nous signalerons d'une part les points où elles considèrent la législation britannique comme allant au-delà des obligations strictement dictées par le droit international tel que le comprennent les auteurs anglais, d'autre part, les points où elles diffèrent des doctrines françaises ; enfin, nous aurons à mentionner certaines divergences importantes entre les conséquences de la neutralité dans les guerres continentales et dans les guerres maritimes.

§ 2. — *Droits des Etats neutres.*

308. — Le droit au respect du territoire.— La neutralité consistant à s'abstenir de toute participation à la guerre, il est évident que, pour prix de cette abstention, l'Etat neutre a droit au respect absolu de son territoire. Restant en paix avec chacun des belligérants, il a qualité pour exiger d'eux les mêmes égards qu'avant l'ouverture des hostilités. Etranger à la lutte, il n'en doit point voir porter le théâtre sur son sol ou dans ses eaux. Partout où s'exerce son empire, les belligérants doivent s'abstenir de tout fait de guerre comme de tout acte de souveraineté.

Dans la guerre continentale, les armées des belligérants ne peuvent ni combattre ni passer en pays neutre. Si, contraintes par la détresse, elles franchissent la frontière neutre pour trouver un abri, elles ne peuvent pas la repasser pour recommencer la lutte. Désarmées, internées

dans les places désignées par le gouvernement neutre, elles devront y attendre la fin de la guerre sans occasion d'y reprendre part.

Dans la guerre maritime, le respect du territoire neutre n'est pas entendu d'une manière aussi stricte ; il ne produit pas des conséquences aussi sévères. Les hostilités sont, sans doute, interdites dans les eaux territoriales et dans les ports neutres de façon aussi absolue qu'en terre neutre. La doctrine et la pratique condamnent également l'opinion émise au XVIII[e] siècle par l'illustre jurisconsulte hollandais Bynkershoek, d'après laquelle le combat ou la poursuite commencée en pleine mer auraient pu s'achever dans les eaux territoriales d'un Etat neutre. On reconnait unanimement qu'aucun acte de guerre ne doit être commis par les belligérants dans les eaux neutres, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon qu'il y serait commencé ou continué, selon qu'il aurait pour objet de couler un navire de guerre, d'amener la capture ou seulement même de procéder à la visite d'un vaisseau marchand.

Mais le passage à travers les eaux territoriales neutres n'est pas interdit aux bâtiments de guerre des belligérants, comme le passage sur le sol neutre est interdit à leurs armées. L'entrée dans les ports neutres ne peut, en certains cas, leur être refusée; elle peut toujours leur être accordée. A quelque titre qu'ils aient été admis dans ces ports, jamais ils n'y peuvent être retenus.

309.— Passage dans les eaux territoriales neutres. — « Il est à remarquer », disait lord Stowell, « que le passage des navires sur les parties territoriales de la mer ou des eaux extérieures est une chose de laquelle on se garde moins que du passage des armées sur terre ; il y a pour cela des

raisons qui sautent aux yeux. Une armée, même lorsque la plus stricte discipline y est en vigueur, peut à peine passer dans un pays sans causer les plus grands inconvénients aux habitants : les routes sont défoncées ; le prix des provisions augmente ; les malades sont logés chez les particuliers, et il se répand une inquiétude et une terreur générales, tandis qu'on ne peut ni s'apercevoir ni se ressentir du passage de deux ou trois navires, même d'une flotte, sur des eaux extérieures. C'est pour cette raison que l'acte de passer innocemment sur ces parties d'eau sans y commettre de violences n'est pas considéré comme une violation du territoire appartenant à un Etat neutre (1) ». Il convient d'ajouter que l'empire de l'Etat riverain est moins entier, moins exclusif sur ses eaux territoriales que sur son domaine terrestre; son empire est moins étendu et parce qu'il est moins nécessaire et parce qu'il est moins facile de l'affirmer. En temps de paix, les navires de toute nation ont droit de passage dans les eaux territoriales ; ces eaux font partie des grandes routes maritimes que nulle puissance ne saurait s'approprier ; le passage en lui-même ne saurait nuire à l'Etat dont ces eaux bordent les côtes. En temps de guerre, les hostilités y sont interdites; elles seraient, en effet, un danger pour les riverains qu'elles pourraient atteindre dans leurs opérations pacifiques, elles seraient un défi à la souveraineté de l'Etat qui y commande et en fait la police. Le passage n'offre pas plus d'inconvénients qu'en temps de paix ; il n'y a donc nul motif de le prohiber.

---

(1) Cité par Travers Twiss, t. II, n° 218, p. 434.

310.— Admission dans les ports neutres.— Les ports sont plus étroitement liés que les eaux territoriales au sol même de l'Etat ; ils sont soumis d'une façon plus complète, plus immédiate, à la puissance de l'Etat ; ils ne sont plus une portion de la grande route liquide dont l'usage est commun à tous ; ils constituent des refuges contre les dangers de la mer en même temps que des portes de communication avec le territoire auquel ils ouvrent un accès commode et sûr.

On comprendrait que les ports fussent fermés, en temps de guerre, aux croiseurs des Etats belligérants ; on comprendrait qu'ils leur fussent fermés comme le territoire terrestre est fermé aux armées belligérantes ; que, dans les cas extrêmes, ils leur offrissent un abri, mais à la condition d'y rester jusqu'à la fin de la lutte. L'asile temporaire dans un port neutre peut permettre à un navire de guerre de poursuivre sa croisière belliqueuse, alors que sa détresse, avant l'entrée au port, le destinait à une perte certaine. A s'en tenir au principe qui prévaut dans la guerre continentale, l'accès du port neutre ne devrait lui offrir le salut qu'en le condamnant à l'inaction. Une règle contraire a toutefois prévalu.

311.— Droit d'asile.— Le droit d'asile existe dans les ports neutres au profit des navires de guerre belligérants que l'état de la mer, leurs avaries ou le manque de provisions mettent dans l'impossibilité de poursuivre leur route ; l'Etat neutre ne peut, en pareil cas, refuser l'entrée de ses ports ni y retenir le croiseur réfugié.

La raison principale de cette différence entre la guerre continentale et la guerre maritime doit sans doute être cherchée dans la différence des coutumes du temps de paix.

En temps de paix, tandis que les armées d'un Etat ne peuvent jamais pénétrer sur le territoire d'un autre Etat, les navires de guerre sont reçus sans difficulté dans les ports étrangers. En temps de guerre, la présence d'un vaisseau de guerre belligérant dans un port neutre n'entraîne pas les mêmes dangers que la présence d'une armée belligérante sur territoire neutre ; elle n'appelle pas nécessairement les hostilités en pays neutre. Des navires de guerre de l'autre belligérant peuvent entrer au même port sans qu'un combat s'ensuive, sans que le port soit troublé. L'Etat neutre ne se trouve point menacé.

L'avantage offert aux vaisseaux réfugiés est d'ailleurs moindre que ne serait, pour une armée, l'asile sur territoire neutre. Les troupes réduites à se dérober derrière la frontière neutre y sont poussées par la défaite ; les vaisseaux qui pénètrent dans un port neutre y peuvent être conduits par la crainte d'accidents de mer ou par des nécessités de ravitaillement. Le secours qu'ils y trouvent a certes son importance, mais il ne les soustrait pas d'habitude à la destruction dont les menacerait l'ennemi.

En certains cas, il est vrai, l'asile a bien cet effet ; il serait logique alors de les retenir au port qui leur a procuré leur salut. On ne le fait pas cependant à raison des coutumes établies. Ces coutumes se justifient difficilement en pareille circonstance ; elles peuvent s'expliquer néanmoins, Les divers belligérants peuvent, à l'occasion, bénéficier du même avantage. L'égalité de traitement éventuel leur fait accepter un privilège dont ils peuvent être appelés à profiter, tandis que l'Etat neutre, ne sentant point sa sécurité menacée par l'hospitalité qu'il offre, n'éprouve pas le besoin de la soumettre à des conditions

rigoureuses. Peut-être aussi cette large hospitalité est-elle favorable aux intérêts généraux de la navigation. Elle peut éviter aux navires belligérants la tentation de prendre aux bâtiments de commerce rencontrés au large les ressources qu'ils ne pourraient demander au port neutre, sous peine d'y être immobilisés.

Le droit d'asile est ouvert, en cas de nécessité pressante, aux corsaires aussi bien qu'aux navires de guerre, aux prises aussi bien qu'aux capteurs. Les équipages capturés ne sauraient compter sur l'intervention de l'Etat neutre pour procurer leur libération ; l'asile laisse intacts les droits du capteur. Mais, par contre, le capteur ne pourrait requérir l'assistance des autorités neutres pour faire réintégrer à bord les prisonniers qui auraient réussi à s'évader durant le séjour au port.

Il fut une époque où l'Etat neutre exigeait la remise des effets pris, appartenant à ses sujets ; actuellement il ne prétend exercer aucun contrôle, aucune revendication sur les prises régulièrement faites en haute mer, lorsqu'elles sont amenées dans ses ports.

312. — Le droit d'asile toutefois est restreint au cas où l'état de la mer, le manque de provisions ou des avaries graves ne permettraient pas aux vaisseaux qui l'invoquent de poursuivre leur route sans danger évident. Hormis le cas de nécessité, l'Etat neutre est en droit de refuser l'entrée de ses ports aux croiseurs et corsaires des belligérants ainsi qu'à leurs prises. En général, les neutres admettent sans difficulté les vaisseaux de guerre ; ils se montrent plus stricts en ce qui concerne les corsaires ou les prises ; plusieurs les excluent complètement.

313.— Règle des vingt-quatre heures. — Que l'entrée dans ses ports ait été accordée par suite du droit d'asile ou par concession gracieuse, l'Etat neutre a droit, en tout cas, de prendre les mesures voulues pour que sa neutralité ne soit pas compromise. Il a droit de limiter le séjour, lorsque le séjour n'est plus justifié par la nécessité. Il a droit d'empêcher le belligérant de prendre au port plus qu'il ne lui est nécessaire pour reprendre sa route et gagner le port le plus proche de sa nation. S'il doit lui garantir la sécurité dans ses eaux, il a droit de prendre ses précautions pour éviter que l'asile ne serve à préparer une attaque.

Lorsque deux navires belligérants appartenant à deux partis adverses se trouvent dans le même port, ou bien l'on exige des commandants de ces navires l'engagement de ne point commencer les hostilités dans les eaux territoriales neutres ou à proximité de leurs limites, ou, plus généralement, on impose un délai de vingt-quatre heures entre le départ du premier et celui du second. La règle des vingt-quatre heures, en usage en France comme en Angleterre, est appliquée aussi bien lorsqu'un des navires est un navire marchand que lorsque les deux bâtiments sont des vaisseaux de guerre. Il importe, en effet, de ne pas donner plus de facilités pour la capture que pour le combat; la capture est un acte de guerre aussi bien qu'une bataille.

314.— Règles anglaises du 31 janvier 1862. Limitation de la durée du séjour. Limitation des approvisionnements. La question du charbon. — La règle des vingt-quatre heures ne suffit pas toujours. L'ingéniosité d'un commandant de la marine fédérale parvint, durant la guerre de Sécession, à faire, pendant quelque temps, un étrange abus de cette règle.

Le croiseur confédéré *Nashville* était en réparations à Southampton quand, en décembre 1861, le steamer nordiste *Tuscarora* entra au port. Ce dernier entreprit d'y bloquer son adversaire. Se tenant toujours sous vapeur, dès que le *Nashville* se préparait à partir, il prenait les devants, puis revenait avant que les vingt-quatre heures fussent écoulées depuis son départ. En renouvelant constamment ce jeu, il retardait indéfiniment la sortie du navire confédéré. A la fin, le gouvernement britannique prit le parti de faire accompagner celui-ci jusqu'à la haute mer, tandis que le *Tuscarora* recevait défense de quitter Southampton avant l'expiration des vingt-quatre heures.

Cet incident fut l'occasion d'une réglementation plus stricte du séjour des navires belligérants dans les ports de la Grande-Bretagne. Le 31 janvier 1862, une nouvelle série de règles était publiée : ces règles maintenaient la défense aux navires de guerre d'un belligérant de quitter un port anglais moins de vingt-quatre heures après la sortie d'un bâtiment de guerre ou de commerce appartenant à l'autre belligérant. Elles ajoutaient que les vaisseaux de guerre belligérants ne pourraient séjourner plus de vingt-quatre heures dans les ports britanniques, « à moins qu'ils n'eussent besoin de plus de temps pour prendre des provisions ou effectuer des réparations licites, auquel cas ils devraient obtenir une permission spéciale pour rester plus longtemps, et reprendre la mer dans les vingt-quatre heures après que la raison de leur séjour aurait cessé d'exister. Ils pouvaient librement acheter des provisions et autres choses nécessaires à la subsistance de leurs équipages ; mais la quantité de charbon qu'il leur était permis de prendre était limitée à ce qui était nécessaire pour leur

permettre d'atteindre le port le plus proche de leur propre nation. De plus, deux provisions de charbon ne pouvaient être obtenues » par le même vaisseau « dans les eaux britanniques à moins de trois mois d'intervalle (1). »

Au cours des guerres postérieures, l'Angleterre est restée fidèle aux règles édictées en 1862 ; en 1870, les Etats-Unis ont adopté ces règles au début du conflit franco-allemand ; d'autres Etats s'en sont inspirés.

La pratique française est moins stricte : si, depuis l'ordonnance de 1681, les prises ennemies ne sont pas reçues pour plus de vingt-quatre heures dans les ports français, nulle limitation de séjour n'est imposée, en principe, aux navires de guerre belligérants. La déclaration de neutralité, publiée le 27 avril 1898, à l'occasion de la guerre hispano-américaine, porte qu' « il ne sera permis à aucun navire de guerre de l'un ou l'autre des belligérants d'entrer et de séjourner avec des prises dans les ports ou rades de la France, de ses colonies et des pays protégés pendant plus de vingt-quatre heures, hors le cas de relâche forcée ou de nécessité justifiée », mais elle n'édicte aucune restriction au séjour des navires de guerre, s'ils n'ont pas de prises avec eux (2).

La même déclaration dispose qu' « aucune vente d'objets provenant de prises ne pourra avoir lieu dans lesdits ports ou rades » de France, des colonies ou pays protégés. Elle est muette quant à la nature des provisions qu'il eût été permis à un navire belligérant de se procurer dans les ports français. Il n'est pas douteux toutefois qu'un vaisseau de guerre belligérant puisse obtenir les

(1) Lawrence, § 251, p. 511.

(2) V. *Journal officiel* du 27 avril 1898.

approvisionnements nécessaires à la navigation et à la subsistance de son équipage; il se verrait refuser, au contraire, toute fourniture de munitions, d'armes ou objets servant au combat. Telle est, en effet, la ligne de démarcation admise : du port neutre, le navire de guerre peut sortir plus apte à poursuivre sa route, mais non plus apte à combattre. La distinction est, il est vrai, subtile, car, par cela même qu'il est mieux en état de naviguer, un vaisseau est plus en mesure d'attaquer ou de se défendre. Et le charbon qui lui procure la vitesse, sans être une arme, vaut plus que beaucoup d'armes. La déclaration française de neutralité de 1898 ne dit point si les belligérants auraient pu prendre du charbon dans les ports français.

Les auteurs anglais reconnaissent que, si l'Etat neutre est libre de refuser aux belligérants la faculté de faire du charbon dans ses ports ou de limiter la quantité qu'ils en peuvent obtenir, aucune règle précise du droit international n'impose ce refus ou cette limitation. La tendance générale des Etats neutres parait être d'incliner vers la solution britannique, c'est-à-dire de ne laisser prendre que la quantité de combustible nécessaire pour atteindre le port le plus proche de l'Etat dont le croiseur porte pavillon. Les flottes de l'Espagne viennent de faire l'expérience des difficultés que crée pareille solution aux escadres appelées à opérer loin du territoire national. Le charbon est un article de première nécessité pour un navire de guerre ; ses machines en font une consommation si grande qu'il lui est impossible d'embarquer de quoi les alimenter durant une longue croisière ; pour être en mesure de poursuivre sa campagne, il lui faut renouveler fréquemment ses provisions de combustible ; il ne peut

donc combattre au loin qu'à la condition de trouver à se ravitailler dans des ports éloignés ou de se faire suivre d'un convoi chargé de houille. Pareil convoi est un embarras ; si les ports neutres refusent le charbon, il est évident qu'un avantage considérable sera acquis à la puissance qui possédera, sur les mers, les plus nombreuses stations ; ses navires seront assurés d'y reprendre de nouvelles forces, tandis que ceux de son adversaire risqueront d'être vite épuisés. L'Angleterre est actuellement la puissance la mieux partagée à cet égard ; en se montrant très stricte, lorsqu'elle est neutre, à l'égard des belligérants qui viennent chercher de la houille dans ses ports, elle a créé un précédent qui, loin de compromettre ses intérêts, pourrait les servir le jour où elle serait belligérante. D'autre part, il ne saurait être douteux que la difficulté d'obtenir du charbon dans les ports neutres poussera tous les Etats maritimes à multiplier, dans l'univers, leurs stations navales ; ces États attacheront de plus en plus de prix à posséder des îles, des points faciles à fortifier où leurs vaisseaux pourraient trouver, non seulement un refuge, mais des ressources indispensables pour continuer la lutte.

315.— Droit de s'opposer à tout empiètement sur la souveraineté neutre. — Le droit au respect de son territoire ne permet pas seulement à l'Etat neutre d'interdire toute hostilité dans ses ports ou dans ses eaux territoriales ; il lui permet de s'opposer, dans les limites de sa juridiction, à tout acte tendant à préparer des expéditions ou des entreprises hostiles contre l'un des belligérants, comme à tout acte tendant à empiéter sur ses propres droits de souveraineté.

L'Etat neutre a droit d'interdire même ce qu'il n'est pas

obligé de défendre. La mesure de ses droits n'est point la responsabilité qu'il pourrait encourir vis-à-vis du belligérant lésé par les actes qu'il tolérerait. Elle doit être cherchée dans sa souveraineté même.

Libre de commander sur son territoire, il y peut prohiber tout ce qui lui paraît dangereux. En temps de guerre comme en temps de paix, il peut s'opposer à toute opération qui aurait pour but de favoriser un Etat étranger. La seule restriction que l'état de guerre apporte à ses droits, c'est qu'il ne doit pas défendre à l'encontre d'un des belligérants ce qu'il autorise au profit de l'autre. Ainsi l'Etat neutre peut autoriser ou interdire l'émission, sur son marché, d'emprunts par les Etats belligérants, mais il ne saurait, sans manquer à l'impartialité, permettre une telle émission en faveur de l'un, tandis qu'il refuserait à l'autre semblable faculté.

Aucun Etat neutre ne permettrait aujourd'hui aux belligérants d'instituer, sur son territoire, des cours de prises ou d'y établir des agences de recrutement.

L'institution de cours de prises est un acte de juridiction, donc un acte de souveraineté ; de plus, c'est un acte de guerre puisqu'elle a pour objet de valider, de sanctionner des faits de guerre.

Le recrutement pour service militaire est considéré, de nos jours, comme un attribut de la souveraineté ; même en temps de paix, un Etat n'admet plus que d'autres Etats viennent enrôler, sur son sol, des soldats pour leurs armées ou des marins pour leurs flottes ; à plus forte raison ne l'admettrait-il point en temps de guerre. Plusieurs Etats affirment d'ailleurs leur droit exclusif au service militaire de leurs propres nationaux, en défendant à ceux-

ci de prendre, sans leur autorisation, du service à l'étranger, en quelque lieu qu'ils se trouvent et dans quelques circonstances qu'ils soient sollicités ou tentés de le faire. Le Code civil français attache des conséquences graves à la prise de service à l'étranger sans autorisation du gouvernement (1). Le *Foreign enlistment act* anglais du 9 août 1870 punit d'amende ou de prison, ou des deux peines selon les cas, l'acceptation par un sujet britannique d'une commission ou d'un engagement « dans le service militaire ou naval d'un Etat étranger en guerre avec un autre Etat étranger, lequel est en paix avec Sa Majesté (2). » Les Etats-Unis, non contents d'interdire aux citoyens américains de recevoir des lettres de marque d'un Etat belligérant, ou de contribuer à l'armement de corsaires, ou de s'enrôler parmi leurs équipages, ont cherché à faire considérer comme acte de piraterie « la capture de vaisseaux appartenant à l'un des belligérants, par des corsaires neutres au service de l'autre (3). »

§ 3. — *Devoirs des Etats neutres.*

316. — I. Principes d'impartialité et d'abstention. — Les neutres sont de plus en plus portés à affirmer les droits inhérents à la neutralité et à empêcher, sur leur territoire, toute préparation d'actes hostiles. Ils sont moins disposés à restreindre, sur leur sol, la liberté du commerce. Or, il est des opérations commerciales qui peuvent être le prélude direct, l'origine immédiate ou presque immédiate de

(1) Art. 17 et 21.

(2) Art. 4, *Annuaire de législation étrangère*, t. I, 1872, p. 48.

(3) Lawrence, § 257, p 534.

faits de guerre. Les Etats belligérants sont enclins à exiger des Etats neutres une surveillance de plus en plus étroite pour prévenir des actes de nature à leur causer un énorme préjudice. De là des conflits au sujet de l'étendue des devoirs des Etats neutres.

Le principe de ces devoirs ne souffre aucune difficulté; l'Etat neutre restant étranger aux hostilités doit s'abstenir de favoriser aucun des belligérants ; il doit observer à leur égard une stricte impartialité. On n'admet plus qu'il suffise de montrer cette impartialité en fournissant aux belligérants les mêmes avantages. Il faut refuser tout avantage, toute aide, tout secours, toute occasion de trouver, sur le territoire ou dans les eaux neutres, des ressources utilisables pour des opérations de guerre immédiates.

L'Etat neutre doit s'abstenir de certains actes qui, faits en son nom, par ses agents, engageraient directement sa responsabilité. Il doit, en outre, exercer partout où s'étendra sa juridiction une surveillance active pour prévenir certains faits de la part des agents ou sujets des belligérants, ou de la part de ses propres sujets. L'objet et l'étendue de cette surveillance sont, en certains cas, particulièrement difficiles à déterminer ; les règles qui les doivent fixer sont, en plus d'un point, quelque peu indécises.

317.— II. Applications. Assistance directe. — Sur les devoirs d'abstention de l'Etat lui-même, la doctrine et la pratique sont aujourd'hui fermement établies. L'Etat neutre doit refuser aux belligérants toute assistance armée, tous subsides en hommes, en argent, en armes, en vaisseaux ou tous autres objets de matériel de guerre ; il ne saurait, sans violer la neutralité, mettre ses propres ressources à leur disposition, même en en recevant ou en en stipulant

la contre-valeur. Il ne lui est pas plus permis de vendre que de donner des vaisseaux ou des canons, de souscrire un emprunt que de fournir de l'argent à titre gratuit. Le rôle de l'Etat n'est point de se faire marchand ou banquier; sortir de ses attributions au profit d'un belligérant serait bel et bien prendre fait et cause pour lui.

318.— Ventes publiques d'armes ou de vaisseaux déclassés. — Un doute s'est élevé toutefois en ce qui concerne les ventes périodiques que peut faire un Etat du matériel déclassé de ses arsenaux. Ces ventes doivent-elles être interrompues en temps de guerre, du moins lorsqu'il y a lieu de croire que des agents des gouvernements belligérants prendront part aux adjudications? Il ne s'agit plus ici d'une aide directement prêtée à l'un des adversaires. Il n'y a qu'une occasion, pour les Etats en guerre, de profiter d'un acte normal de l'Etat neutre, à l'effet de compléter leur armement. L'interruption ne semble pas être d'obligation stricte; elle est, en tout cas, une mesure de prudence et de sagesse.

Le gouvernement britannique, ayant appris, en 1863, qu'une vieille canonnière réformée vendue à des particuliers était tombée aux mains d'agents des Etats confédérés, prit le parti de ne plus mettre en vente, jusqu'à la fin de la guerre, aucun navire de la marine royale.

Le gouvernement américain suivit, en 1870, une conduite tout opposée. Un acte du Congrès avait, en 1868, autorisé le secrétaire d'Etat pour la guerre à aliéner tout le matériel sans emploi. Les ventes d'armes avaient commencé avant l'ouverture des hostilités entre la France et l'Allemagne. Elles ne furent pas suspendues pendant le conflit et plus de 300.000 fusils furent achetés par les agents du

gouvernement français. « L'année suivante, le Sénat des Etats-Unis nomma une commission pour faire une enquête à ce sujet. Le rapport des commissaires conclut au caractère licite de l'action du pouvoir exécutif, en se fondant sur ce que les ventes n'étaient que la continuation d'une série qui avait commencé avant le début de la guerre et qu'au lieu d'accorder aucune préférence aux belligérants, on refusait l'occasion d'acheter aux personnes suspectes d'être leurs agents. Il déclarait que le gouvernement ne savait point, au moment de la vente, que les acheteurs agissaient pour le compte de la France, mais ajoutait que, même si le chef de l'Etat français avait apparu en personne comme acheteur, il aurait été licite de lui vendre en conséquence d'une politique nationale adoptée avant le commencement des hostilités. Le cas », ajoute avec raison l'auteur que nous citons, « semble avoir frôlé singulièrement les limites entre ce qui est permis et ce qui est défendu. On peut estimer qu'en droit strict le gouvernement américain n'était pas absolument tenu d'interrompre ses ventes, et cependant regretter qu'il n'ait pas interprété plus largement l'obligation non douteuse de ne prêter assistance à aucune des deux parties en conflit (1). »

319. — Emprunts de guerre. — Un Etat neutre, avons-nous dit, ne doit point consentir de prêt à un Etat belligérant ; il ne doit pas davantage garantir un emprunt émis par un Etat en guerre. Mais les auteurs les plus récents, d'accord avec la pratique, estiment que l'Etat neutre n'est point tenu de s'opposer à l'émission, sur son territoire, d'emprunts pour le compte des belligérants.

---

(1) Lawrence, § 254, p. 521. Comp. Hall, § 217, p. 621, 622.

Hall et Lawrence sont particulièrement nets à cet égard (1). L'argent, disent-ils, est une marchandise, marchandise incontestablement utile à la guerre et, comme telle, objet de contrebande de guerre conditionnelle ; mais, s'il est interdit à l'Etat neutre de se faire fournisseur d'objets de contrebande, cela n'est point interdit à ses sujets. Il n'y a pas plus de raison d'exiger qu'un Etat neutre empêche ses sujets de prêter de l'argent que d'exiger qu'ils les empêche de fournir des munitions aux Etats en guerre. Ses prohibitions, d'ailleurs, seraient illusoires ; il n'est point de marchandise dont la transmission déjoue mieux toute surveillance. La souscription à un emprunt peut se faire à distance et sans mouvement de fonds saisissable. Les versements peuvent être effectués au moyen de lettres de change expédiées en pays belligérant. L'émission publique pourrait seule être efficacement défendue ; l'emprunt clandestin serait alors substitué à l'emprunt au grand jour, sans que l'Etat neutre eût aucun moyen pratique d'y mettre sérieusement obstacle.

Le caractère licite des prêts consentis par les sujets d'un Etat neutre à un belligérant a été officiellement affirmé en Angleterre par les jurisconsultes de la couronne consultés à cet égard, en 1823, par le cabinet britannique. Les dons ou souscriptions volontaires de sujets neutres en faveur d'un Etat belligérant furent, au contraire, jugés illicites. Toutefois, en formulant cette opinion, les jurisconsultes de la couronne « eurent soin d'ajouter que le belligérant contre qui ils étaient dirigés ne serait pas en droit de les considérer comme un acte d'hostilité de la

(1) Hall, § 216 ; Lawrence, § 254.

part du gouvernement neutre... L'extrême extension des obligations des Etats neutres, en cette matière, conclut Lawrence, ne peut les conduire à aller au-delà de la prohibition de toute assistance directe ou indirecte de la part de ses propres agents d'exécution. Cela s'applique aux ventes d'armes, de provisions et d'instruments de guerre aussi bien qu'aux prêts d'argent (1). »

320. — Exécution ou préparation d'actes hostiles en territoire neutre. — 1° Combats ou captures. — L'Etat neutre n'a pas seulement le droit de voir respecter son territoire par les belligérants ; il a le devoir de le faire respecter. Il manquerait à l'impartialité, il favoriserait l'une des parties en guerre, s'il tolérait que l'autre y accomplit ou y préparât des actes d'hostilités.

L'Etat neutre doit donc s'opposer, au besoin par la force, à ce que ses eaux territoriales ou ses ports deviennent le théâtre de combats ou de captures. Il doit, si sa neutralité est violée, demander réparation à l'Etat belligérant en faute.

321. — 2° Jugement et admission des prises. — Le jugement des prises par les autorités belligérantes n'étant qu'une conséquence et en quelque sorte une continuation d'un fait de guerre, l'Etat neutre ne saurait souffrir qu'il y soit procédé sur son sol. On a admis longtemps — et cette opinion n'est point formellement condamnée par un usage universel — que les prises pouvaient du moins être admises par un Etat neutre dans ses ports, y demeurer durant l'instance poursuivie devant les tribunaux de prises du capteur régulièrement institués dans le pays de ce

(1) § 254, p. 524.

dernier et, la sentence rendue, y être vendus. Mais nous avons signalé la tendance des Etats modernes à se montrer plus stricts, à refuser même, hors le cas de nécessité donnant droit à l'asile, l'admission des prises dans leurs ports. Il est incontestable qu'offrir un refuge aux prises pour une période illimitée, en permettre la vente au lieu même de ce refuge, c'est fournir au capteur le moyen d'abréger les risques de la conduite en lieu sûr, priver son adversaire de la chance de reprendre le navire perdu ; c'est donc prêter aide au capteur en lui laissant, en quelque sorte, terminer en terrain neutre l'acte hostile commis en haute mer ; cela semble de plus en plus contraire aux devoirs de la neutralité. On ne saurait se dissimuler, d'autre part, que le refus d'admission des prises, en aggravant les risques du capteur, peut pousser celui-ci à détruire le navire, devenu pour lui un embarras et un danger. L'entente plus stricte de leurs obligations par les Etats neutres peut ainsi induire les belligérants à user de rigueurs plus grandes vis-à-vis de leurs adversaires.

322. — 3° Enrôlements. — L'État neutre ne doit pas plus permettre aux belligérants de préparer que d'accomplir des faits de guerre dans les limites de sa juridiction. La préparation d'actes de guerre peut revêtir des formes très différentes, depuis le simple recrutement de soldats ou de marins jusqu'à l'organisation d'expéditions prêtes à engager la lutte au sortir des eaux neutres.

Sir Travers Twiss admet qu'un État neutre peut, sans manquer aux devoirs de la neutralité, autoriser les belligérants à enrôler sur son territoire des hommes pour leurs armées de terre ou de mer, pourvu qu'il y autorise également tous les Etats engagés dans la guerre, et il cite,

en ce même sens, un document américain officiel d'octobre 1855 (1); mais l'opinion contraire est nettement affirmée par Hall et Lawrence (2). « Les États neutres, dit ce dernier, ne peuvent empêcher les sujets belligérants de quitter leur territoire pour prendre du service dans l'une ou l'autre des armées ou des flottes hostiles, mais ils sont tenus de ne point permettre à leurs sujets d'entrer au service militaire ou naval des belligérants ou d'accepter d'eux des lettres de marque. Cette règle ne s'applique pas seulement à l'enrôlement de sujets neutres en territoire neutre, mais aussi à leur départ de leur pays pour s'enrôler au dehors. »

Bien entendu, il ne saurait s'agir de rendre un État neutre responsable de ce que quelques-uns de ses sujets se seraient engagés au service d'un belligérant ; un Etat n'est tenu de faire ou d'empêcher que ce qu'il est en son pouvoir de faire ou d'interdire ; or, il ne peut surveiller chacun de ses nationaux au point d'empêcher de prendre du service tous ceux qui en auraient la fantaisie. Ce qu'il peut et ce qu'il doit empêcher, c'est que les agents des belligérants tiennent bureau ouvert de recrutement sur son territoire ou qu'ils déterminent un courant continu d'émigration vers le pays où ses sujets iraient s'enrôler.

323. — 4° Préparation d'expéditions hostiles : « warlike expeditions. » — L'organisation, la préparation d'expéditions hostiles, l'usage du territoire ou des eaux neutres comme bases d'opérations constituent des violations de neutralité que l'Etat neutre ne saurait tolérer sans engager gravement sa responsabilité. Tous les auteurs sont

(1) T. II, nos 223, 224.

(2) Hall, § 218, p. 622; Lawrence, § 257, p. 532.

d'accord sur ce point; la pratique est conforme à leur opinion. Mais il importe de définir ce qu'il faut entendre par expédition hostile ou par base d'opérations.

Il est incontestable qu'une escadre ou un vaisseau de guerre belligérants n'ont point le droit de guetter, dans les eaux territoriales d'un État neutre, l'apparition de navires ennemis en vue de les attaquer. Lord Stowell n'hésita pas à relâcher des bâtiments de commerce hollandais qui avaient été capturés juste à la limite des eaux prussiennes par des embarcations détachées d'un vaisseau de guerre britannique mouillé dans ces eaux (1).

Il est incontestable encore qu'un État neutre doit s'opposer à l'organisation sur son sol d'un corps de troupes armées, au départ, de ses ports, des navires sur lesquels ce corps serait embarqué pour combattre. On ne saurait juger trop sévèrement, au point de vue du droit, la conduite d'Etats qui, prétendant rester en paix avec les belligérants, souffrent que des partis formés sur leur territoire ou des vaisseaux armés et équipés dans leurs eaux quittent librement leur territoire, prêts à entrer en campagne.

Rarement les agents ou sujets des belligérants escomptent une telle faiblesse ou une si évidente partialité de la part de l'Etat où ils cherchent à préparer leurs expéditions. Ils prennent ordinairement plus de précautions. Ils s'efforcent de sauvegarder les apparences, et le doute est parfois permis quand il s'agit de déterminer les obligations d'Etats neutres vis-à-vis d'entreprises équivoques.

Les auteurs britanniques posent toutefois en principe, et

(1) Lawrence, § 250, p. 506.

avec raison, qu'une expédition peut être illégale bien que les hommes qui la composent ne soient pas armés au moment où ils montent à bord. S'ils sont d'ailleurs militairement embrigadés, conduits par leurs officiers, il est à présumer que leurs armes embarquées dans quelque port voisin ne tarderont pas à les rejoindre à proximité des eaux territoriales, et c'est assez pour que l'Etat neutre ait le devoir de s'opposer à leur départ.

En 1828, une guerre civile mit aux prises, en Portugal, les partisans de don Miguel et de dona Maria. Un corps de troupes au service de cette dernière avait trouvé refuge en Angleterre. L'année suivante, ce corps fut embarqué, sous le commandement du comte Saldanha et de ses officiers, sur des navires marchands nominalement à destination du Brésil, en réalité à destination de Terceira, une des Açores restée fidèle à dona Maria. Le gouvernement britannique fit suivre ces bâtiments et, en face de Terceira, le capitaine Walpole leur enjoignit de rebrousser chemin. Le procédé mis en œuvre par le cabinet britannique était critiquable. La surveillance et l'emploi de la force jusque dans les eaux portugaises excédaient le droit de l'Angleterre ; mais la doctrine anglaise proclame à juste titre que, si le moyen employé était défectueux, le droit du gouvernement de s'opposer au départ de cette expédition était certain.

Les États-Unis d'Amérique ont suivi, en 1870, une conduite différente, mais à la vérité dans des circonstances autres. Français et Allemands résidant aux Etats-Unis cherchaient également à regagner leur pays pour y accomplir leurs obligations militaires. Le gouvernement fédéral n'avait point à le leur interdire. Mais l'attention

de M. Fish, secrétaire d'Etat, fut appelé sur le cas de douze cents Français s'embarquant à New-York sur deux navires français chargés de fusils et de munitions. M. Fish estima que les deux vaisseaux ne pouvaient être considérés « comme constituant une expédition hostile contre l'Allemagne. » Hall (1) et Lawrence (2) lui donnent raison. « Les Français, dit ce dernier, étaient sans armes et sans officiers. Aucune tentative n'était faite de les soumettre à la discipline militaire et, bien qu'il ne fût pas contesté qu'ils devaient être enrôlés parmi les combattants de leur pays aussitôt qu'ils en auraient atteint le sol, on considéra qu'ils ne quittaient pas New-York en troupe organisée. » Le même auteur conclut qu'une expédition hostile dont un Etat neutre ne doit point tolérer le départ suppose trois conditions : elle doit avoir pour but d'engager les hostilités, elle doit être commandée militairement et elle doit être organisée en vue d'actes de guerre prochains; mais il n'est pas nécessaire qu'elle soit en mesure de combattre dès qu'elle quitte le territoire neutre ni que ses membres soient porteurs des armes qu'ils comptent employer.

324.— 5° Construction et équipement de navires de guerre. — La guerre de Sécession a été l'occasion de difficultés graves entre l'Angleterre et les Etats-Unis au sujet de certaines « expéditions hostiles. »

Les Etats confédérés du Sud n'avaient pas de marine de guerre. Ils ne pouvaient songer à en créer une avec leurs propres ressources ; ils n'avaient point de chantiers de construction ; ils commandèrent des vaisseaux en France et en Angleterre. Sur les réclamations du gouvernement

(1) § 222.
(2) § 250, p. 507.

fédéral, le gouvernement français interdit la livraison des navires, en se fondant sur les art. 84 et 85 du Code pénal; le gouvernement britannique eut une attitude moins nette.

La Grande-Bretagne avait des sympathies pour les confédérés, ses grands fournisseurs de coton. Son industrie des constructions navales pouvait trouver grand profit à donner une flotte aux Etats révoltés; enfin sa législation n'édictait point de prohibitions formelles contre la fourniture de navires de guerre aux belligérants. L'opinion générale, en Angleterre, considérait les vaisseaux de guerre comme de simples articles de contrebande de guerre, à moins qu'il ne s'agît de vaisseaux prêts à ouvrir les hostilités sous pavillon belligérant, au sortir des eaux territoriales de la nation où ils auraient été équipés; dans ce cas, mais dans ce cas seulement, elle reconnaissait l'obligation pour l'Etat neutre de s'opposer au départ de ces vaisseaux. Les agents des confédérés agirent de façon à éviter toute interdiction gênante, et plus d'un navire construit en Angleterre commença sa croisière contre la marine marchande de l'Amérique du Nord dans les mêmes conditions que le croiseur célèbre dont le nom couvre tout le différend anglo-américain, l'*Alabama*.

L'*Alabama* quitta Liverpool le 29 juillet 1862; c'était un vaisseau bâti et équipé pour la guerre plutôt que pour le commerce; il partit sans armement et sans équipage de combat. Le 30 juillet, une fraction de son équipage s'embarquait à Liverpool sur un autre navire pour le rejoindre en mer; le 13 août, le reste de l'équipage avec le capitaine Semmes et une partie de l'armement s'embarquait également à Liverpool, et l'autre partie de l'armement était envoyée de Londres sur l'*Agrippina*. Le 18 août, les

divers navires se trouvaient au rendez-vous en vue des Açores ; les canons étaient installés sur l'*Alabama*, la commission du capitaine Semmes était mise au jour, le pavillon confédéré était hissé et le croiseur commençait sa carrière ruineuse pour le commerce du Nord.

Le gouvernement fédéral protesta contre la conduite de l'Angleterre ; il prétendit imposer à la Grande-Bretagne l'observation des règles de neutralité formulées dans le *Foreign enlistment act* américain de 1818, avec l'interprétation que la jurisprudence américaine avait donnée à ces règles.

La doctrine s'était fixée aux Etats-Unis durant les guerres d'émancipation des colonies espagnoles. Le sentiment public était favorable aux colonies révoltées, et de nombreuses tentatives furent faites dans l'Union pour leur fournir des secours ; le gouvernement fédéral dut réprimer les tentatives faites au mépris des dispositions de l'*act* de 1818 ; les cours américaines eurent ainsi l'occasion de préciser le sens de ces dispositions et de tracer la ligne de démarcation entre les entreprises hostiles que l'Etat ne devait point tolérer et les entreprises commerciales auxquelles il n'avait pas motif de s'opposer.

En ce qui concerne les navires de guerre, la jurisprudence s'arrêta à la distinction suivante. La construction, l'armement et l'expédition d'un navire vers un port belligérant sont licites, sur le territoire de l'Union, si ces opérations sont inspirées par l'intention de vendre ce navire au port de destination (*animus vendendi*), si, par conséquent, l'expédition se fait sous pavillon neutre, au risque, pour le navire, d'être arrêté en mer par les croiseurs belligérants et capturé comme contrebande de guerre ; la construction,

l'armement et l'expédition d'un navire sont illicites, s'ils sont dictés par l'intention que ce navire soit employé à la guerre (*animus belligerendi*). Dana, dans ses notes sur Wheaton, résume ainsi la doctrine américaine: « En ce qui concerne la préparation, dans les limites de notre juridiction, de vaisseaux pour des opérations hostiles subséquentes, le critérium que nous avons appliqué n'a pas été l'étendue et le caractère de la préparation, mais l'intention dans laquelle chaque acte particulier était fait... Est-ce l'intention de préparer un article de contrebande à envoyer sur le marché d'un belligérant, sujet aux chances de capture et de marché ? Ou est-ce l'intention d'équiper un vaisseau qui quittera notre port pour croiser immédiatement ou ultérieurement contre le commerce d'une nation amie ? Nous sommes obligés de nous y opposer dans ce dernier cas. Dans le premier, c'est au belligérant d'y mettre obstacle (1). »

Or l'intention qui avait présidé à la construction, à l'armement de l'*Alabama* et autres vaisseaux commandés par les confédérés n'était pas douteuse ; le gouvernement américain prétendait donc rendre l'Angleterre responsable des pertes et des dommages causés par sa négligence à remplir ses devoirs d'Etat neutre. L'Angleterre répondait qu'aucune règle de droit international ne lui imposait l'obligation de s'opposer au départ de navires qui n'étaient point armés, commissionnés et prêts à ouvrir le feu. Son assertion était fondée ; toutefois ses tergiversations et les mesures prises à l'égard de certains navires témoignaient de quelque incertitude, sinon sur le droit exis-

(1) Cité par Lawrence, § 262, p. 547.

tant, du moins sur l'harmonie des règles établies avec les exigences d'une stricte neutralité dans des circonstances particulièrement délicates (1).

Le conflit, en se prolongeant, prit un caractère de plus en plus aigre. Pour y mettre fin, sans courir les chances d'une guerre, l'Angleterre consentit à soumettre le différend à un arbitrage. Elle consentit même d'avance à sa condamnation en acceptant d'être jugée d'après des principes qu'elle déclarait n'être pas en vigueur à l'époque où s'étaient produits les faits incriminés. Aux termes de l'article 6 du traité de Washington du 8 mai 1871, les arbitres devaient prendre, pour guides de leurs décisions, tout d'abord trois règles dictées par le gouvernement américain, puis, en second lieu, les principes du droit international qui ne seraient pas en contradiction avec ces règles. La première des règles de Washington visant le cas qui nous occupe était ainsi formulée : « Un gouvernement neutre est obligé d'user de la diligence voulue pour prévenir la construction, l'armement ou l'équipement, dans les limites de sa juridiction, de tout vaisseau qu'il a motif de croire destiné à croiser ou à faire la guerre contre une puissance avec laquelle il est en paix ; et aussi d'user de même diligence pour prévenir le départ de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à faire la guerre comme ci-dessus, lorsqu'un tel navire a été spécialement adapté, en tout ou en partie, dans sa juridiction, à l'usage de la guerre (2). »

---

(1) V. Lawrence, § 261, p. 543, 544.

(2) V. de Martens, Samwer et Hopf, *Nouveau recueil général de traités*, t. XX, 1875, p. 698 et suiv. Voici d'ailleurs la traduction du texte entier de l'art. 6 du traité de Washington : « En décidant les questions

325. — Avant de signer le traité de Washington, l'Angleterre avait modifié sa législation sur les règles de neu-

---

soumises à leur arbitrage, les arbitres devront se gouverner d'après les trois règles suivantes que les Hautes Parties contractantes s'accordent à reconnaître comme devant être appliquées dans l'espèce et d'après tels principes du droit international non incompatibles avec elles que les arbitres jugeront applicables à la cause.

Règles :

Un gouvernement neutre est obligé :

1° D'user de la diligence voulue pour prévenir la construction, l'armement ou l'équipement, dans les limites de sa juridiction, de tout vaisseau qu'il a motif de croire destiné à croiser ou à faire la guerre contre une puissance avec laquelle il est en paix ; et aussi d'user de même diligence pour prévenir le départ de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à faire la guerre comme ci-dessus, lorsqu'un tel navire a été spécialement adapté, en tout ou en partie, dans sa juridiction, à l'usage de la guerre ;

2° De ne point permettre ou souffrir qu'aucun des belligérants se serve de ses ports ou eaux, comme d'une base d'opérations navales contre l'autre, ou dans le but de renouveler ou d'augmenter ses provisions militaires, ou ses armes, ou de recruter des hommes ;

3° D'exercer la diligence voulue dans ses propres ports et eaux et sur toutes personnes se trouvant dans les limites de sa juridiction pour prévenir toute violation des obligations et devoirs qui précèdent.

Sa Majesté Britannique a donné ordre à ses hauts commissaires et plénipotentiaires de déclarer que le gouvernement de Sa Majesté ne peut reconnaître les règles qui précèdent comme un exposé des principes du droit international qui étaient en vigueur à l'époque où s'élevèrent les réclamations mentionnées dans l'art. 1, mais que le gouvernement de Sa Majesté, afin de témoigner son désir de fortifier les relations amicales entre les deux pays et de pourvoir d'une manière satisfaisante à l'avenir, consent à ce que, en décidant les questions qui ont surgi de ces réclamations entre les deux nations, les arbitres supposent que le gouvernement de Sa Majesté a eu l'intention d'agir d'après les principes pris dans ces règles.

Et les Hautes Parties contractantes conviennent d'observer ces règles entre elles à l'avenir et de les porter à la connaissance des autres puissances maritimes et de les inviter à y accéder. »

tralité. Le *Foreign enlistment act* du 9 août 1870 contient les dispositions les plus sévères et donne au gouvernement les pouvoirs les plus étendus pour prévenir la construction et l'expédition de navires destinés aux belligérants (1).

Cet acte punit de l'amende ou de l'emprisonnement, soit avec, soit sans travail forcé, ou des deux peines cumulées, sans préjudice de la confiscation du navire, corps du délit, et de son équipement, « toute personne qui, dans les limites des possessions de Sa Majesté, aura, sans l'autorisation de Sa Majesté : 1° Construit ou convenu de construire ou fait construire un navire avec l'intention qu'il soit employé au service militaire ou naval d'un Etat étranger en guerre avec un Etat ami, ou sachant, ou même ayant juste raison de croire que telle est sa destination, ou : 2° Dressé ou délivré une commission pour un navire dans les mêmes circonstances ; 3° Equipé un navire dans les mêmes circonstances ; 4° Expédié, fait expédier ou permis de faire expédier un navire dans les mêmes circonstances (2). »

---

(1) V. *Annuaire de législation étrangère*, t. I, 1872, p. 47 et suiv.

(2) Art. 8, *ibid.*, p. 49. Pour se mettre à l'abri de ces pénalités, les personnes qui « construiraient, feraient construire ou équiper un navire dans quelqu'un des cas sus énumérés, en exécution d'un contrat antérieur au commencement de la guerre » doivent : 1° « aussitôt que Sa Majesté a proclamé sa neutralité, informer le sécrétaire d'Etat qu'elles sont en train de construire, faire construire ou équiper un navire, » fournir « sur le contrat et tout ce qui s'y rattache, sur son exécution dans le passé et dans l'avenir, tels détails que le secrétaire d'Etat pourrait requérir ; 2° donner telles garanties, prendre et promettre de prendre telles autres mesures, s'il y a lieu, que le secrétaire d'Etat peut prescrire pour empêcher que le navire ne soit expédié, livré ou déplacé sans l'autorisation de Sa Majesté avant la fin de la guerre. » (Art. 8, *in fine*, *ibid.*) L'art. 9 ajoute : « Lorsqu'un navire sera construit sur l'ordre ou en faveur d'un Etat étranger en guerre avec un Etat ami, ou livré à ou sur l'ordre de

Le gouvernement britannique peut, par des autorisations spéciales, se départir de ces prohibitions qui dépassent, ainsi que l'observent avec raison les auteurs anglais, la mesure des obligations internationales imposées à l'Etat neutre.

326. — Mais quelle est alors la mesure exacte de ces obligations en ce qui touche la construction et l'armement de vaisseaux destinés aux belligérants. Est-ce la doctrine américaine — encore affirmée en 1866 dans une décision du juge Bett (1) — d'après laquelle la construction, l'armement, l'expédition d'un vaisseau ne sont illicites qu'autant que ces opérations sont faites en vue de l'emploi de ce vaisseau à la guerre, — ce qui n'obligerait l'Etat neutre à s'y opposer et ne lui permettrait de le faire qu'autant que l'intention coupable serait établie ? Est-ce la première règle de Washington que l'Angleterre et les Etats-Unis convenaient de regarder comme obligatoire ?

Telle n'est point l'opinion des auteurs anglais les plus récents.

Le critérium de l'intention du constructeur ou de l'expéditeur leur paraît à bon droit défectueux. « Rien, dit avec raison Lawrence (2), n'est plus difficile à prouver que les intentions. Elles doivent être souvent induites d'actes

---

cet Etat ou d'une personne qui, à la connaissance du constructeur, est un agent dudit Etat, ou payé par cet Etat, ou par cet agent, et qu'il sera employé au service militaire ou naval de l'Etat étranger dont il s'agit, ce navire sera considéré, jusqu'à preuve contraire, comme construit en vue de cet emploi et ce sera au constructeur à prouver qu'il ignorait que le navire fût destiné à être employé au service militaire ou naval dudit Etat étranger. »

(1) V. Phillimore, t. III, § 150, p. 275.

(2) § 262, p. 548.

dont le caractère est ambigu. De plus, les deux — celle de vendre et celle de faire la guerre — peuvent coexister dans le même esprit. » Faire de l'intention des parties en cause le critérium qui dictera la conduite de l'Etat, qui lui permettra la tolérance ou lui imposera la répression, c'est ouvrir la porte à toutes les discussions et rendre en dernière analyse l'Etat neutre responsable de faits qu'il ne pouvait prévenir, parce qu'il ne pouvait les prévoir.

327. — L'autorité du traité de Washington a été fort compromise par les discussions auxquelles il a donné lieu même entre parties contractantes. On ne s'est entendu ni sur le sens des règles formulées ni sur l'interprétation que leur a donnée la sentence rendue par les arbitres, à Genève, le 14 septembre 1872 (1).

La première des trois règles prête d'ailleurs à la même critique que la doctrine américaine; comme elle, en effet, elle subordonne l'obligation, pour l'Etat neutre, de s'opposer à la construction ou au départ d'un vaisseau à la circonstance qu'il y a motif de croire ce vaisseau destiné à croiser contre un des belligérants.

Elle manque, en outre, de précision quant à la mesure de l'obligation de l'Etat neutre. L'Etat neutre doit, dit-elle, user de la diligence voulue (*due diligence*) pour prévenir construction ou départ de navires suspects. Que signifient ces termes « diligence voulue »? quel degré de vigilance exigent-ils? à quelles conditions l'Etat neutre sera-t-il admis à décliner la responsabilité d'actes qu'il n'aura pas réussi à prévenir?

La formule a été interprétée de façon diverse par l'An-

(1) V. le texte de la sentence dans de Martens, Samwer et Hopf, *Nouveau recueil général de traités*, t. XX, 1875, p. 767 et suiv.

gleterre, par les Etats-Unis, par le tribunal arbitral; aucune des trois interprétations n'est heureuse ; aucune ne donne un sens net et précis à l'expression vague du traité de Washington.

D'après les Américains, la diligence due par l'Etat neutre doit « être proportionnée aux circonstances ou à l'importance des résultats de la négligence. » D'après les Anglais : « La diligence due par un souverain signifie ce degré de vigilance dont le gouvernement est obligé d'user pour un objet donné. Ce degré, lorsqu'il n'a pas été défini par un usage international ou par une convention, doit être déduit de la nature de l'obligation elle-même et de ces considérations de justice, d'équité et d'utilité générale sur lesquelles est fondé le droit des gens. » Enfin, les arbitres déclarèrent que la diligence due « devait être exercée par les gouvernements neutres en exacte proportion des risques auxquels chacun des belligérants pourrait être exposé par suite d'un manquement de leur part à accomplir les obligations de neutralité (1). »

Comme l'observe justement Lawrence, si l'on veut donner un sens raisonnable à l'expression « diligence due » par un Etat, il faut l'interpréter de façon à imposer à tous les Etats des devoirs identiques dans tous les cas et vis-à-vis de tous les belligérants ; il faut trouver, dans les relations internationales, un critérium analogue à celui du *bonus paterfamilias* dans les affaires privées. Or ce critérium n'est pas difficile à découvrir ; il convient d'exiger de l'Etat neutre la même vigilance à remplir ses devoirs de neutralité qu'à pourvoir à ses propres intérêts ; il est une

(1) § 259, p. 538 et suiv.

manière de protéger les intérêts de son trésor qui peut s'appliquer sans peine à prévenir l'armement ou la sortie illicite de navires en rupture de neutralité. « Dans neuf cas sur dix, dit Lawrence, les tentatives de se servir du territoire neutre dans un but de guerre ont trait à l'usage des côtes, à des navires, à des questions maritimes. On en peut dire autant de la contrebande, qui est la violation de la loi municipale qui ressemble le plus, par son caractère et son mode d'opérer, aux violations ordinaires de neutralité telles que l'équipement secret d'expéditions et de croiseurs ou l'augmentation sous main de leur puissance de combat. Là se trouve la mesure que nous cherchons. La nature et le degré de diligence qu'un gouvernement fort et prudent emploierait à réprimer la contrebande doivent être mis en œuvre par les Etats neutres pour remplir les obligations de leur neutralité (1). »

L'interprétation proposée par Lawrence constitue une solution recommandable de la difficulté soulevée par l'expression *due diligence* ; elle donne une mesure équitable de la manière dont les Etats neutres doivent accomplir leurs devoirs. Elle est conforme au principe de justice d'après lequel on ne saurait être responsable que de ce que l'on peut faire ou empêcher. Mais elle n'éclaircit qu'une partie de la question ; reste à préciser dans quels cas l'Etat neutre est tenu de s'opposer à la construction sur son territoire, au départ de ses ports, de vaisseaux destinés aux belligérants.

328. — Admettre la doctrine américaine, c'est condamner l'Etat neutre, désireux d'éviter toute querelle, à inter-

(1) § 259, p. 538 et suiv.

dire, durant la guerre, toute construction, toute mise à flot de navires à vapeur commandés par des étrangers, car il n'est pas un de ces navires qui ne puisse être converti en instrument de guerre et soupçonné de devoir croiser pour l'un des belligérants. C'est donc porter un préjudice grave à l'industrie des constructions navales des Etats neutres ; c'est imposer à la neutralité de trop lourdes charges. Les Etats-Unis eux-mêmes reculent devant les conséquences logiques de leur doctrine ; ils se tiennent à un compromis qui ne peut être qu'une source d'incertitude pour le gouvernement fédéral et de récriminations de la part des belligérants lésés.

A ne raisonner que d'après les principes, dit fort bien Hall, les conséquences de la neutralité n'iraient qu'à interdire « la sortie des eaux neutres d'un vaisseau muni d'une commission d'un belligérant ou appartenant à un belligérant et capable d'infliger des pertes à son ennemi », soit qu'il se trouve pourvu de tout son armement, soit même qu'il n'en ait qu'une partie, s'il est monté par un équipage suffisant pour le manœuvrer et pour faire usage de ses canons. « Si le navire semble, au moment de quitter le port, remplir ces conditions, le neutre doit, jugeant d'après les faits, induire une intention hostile et s'opposer au départ de l'expédition. » D'un autre côté, un vaisseau de guerre même armé est incontestablement un objet de commerce. Les Américains le reconnaissent et admettent le droit de le vendre à un belligérant. Mais, « si le neutre peut vendre son vaisseau quand il est construit, il peut le construire. » Il semble donc « qu'un vaisseau de guerre peut être construit, armé et muni du minimum d'équipage nécessaire à le conduire, et que, dans cet état, pourvu qu'il

n'ait pas reçu de commission, il peut quitter un port neutre, à destination déclarée d'un port belligérant, sans qu'aucune infraction soit commise à la neutralité (1). » La pratique ayant toutefois démontré combien il est facile de commencer, presque au sortir des eaux neutres, une croisière efficace sur un navire parti, en apparence hors d'état d'entamer des hostilités immédiates, les principes ont paru insuffisants et l'on peut dire « qu'un usage international prohibant la construction et l'équipement de vaisseaux de guerre, au sens strict du terme, est en train de se former, mais que, quoiqu'il soit adopté par les puissances maritimes les plus importantes, il n'est pas assez ancien ni assez étendu pour être devenu obligatoire pour les nations qui n'y ont pas donné leur adhésion volontaire. »

Cet usage est raisonnable ; car, « si un vaisseau armé ne diffère pas, par sa nature, des autres articles de simple contrebande de guerre, il en diffère entièrement par la mesure dans laquelle il se rapproche d'un instrument complet d'attaque. L'addition de quelques hommes exercés à son équipage et de munitions qui peuvent être portées par un petit bâtiment côtier l'adapte à un usage immédiat comme partie d'un tout organisé dont il constitue l'élément le plus important. La même chose ne peut être dite d'aucun autre article de contrebande. On ne saurait attendre ni désirer que les nations belligérantes souffrent patiemment le dommage qui leur serait causé par la fourniture de vaisseaux armés à leurs ennemis comme pure contrebande de guerre (2). »

329. — Mais, pour éviter à la fois les incertitudes et les

(1) § 224, p. 634, 635.
(2) Hall, § 225, p. 639.

charges trop lourdes de prohibitions trop peu précises ou trop absolues, il conviendrait d'adopter un critérium établissant une ligne de démarcation nette entre les opérations que l'Etat neutre devrait prévenir et celles qu'il devrait permettre. Des experts peuvent aisément distinguer les navires construits pour être employés à la guerre de ceux qui sont construits pour être affectés au commerce. La forme de la quille est un indice qui différencie les deux classes de vaisseaux ; le blindage total ou partiel en est un autre. L'Etat neutre serait tenu d'empêcher, en temps de guerre, les croiseurs construits sur son sol de quitter ses eaux ; il pourrait laisser partir les navires construits pour le commerce.

Sans doute, il est des navires de commerce — notamment des paquebots-poste — qui sont susceptibles d'être transformés en croiseurs auxiliaires, mais leur importance est infiniment moindre que celle des navires de guerre proprement dits. L'exemple de la guerre hispano-américaine semble prouver que les croiseurs auxiliaires ne sauraient entrer en ligne d'une manière efficace que pour faire la guerre au commerce, et quand les escadres ennemies sont détruites ou suffisamment affaiblies pour être hors d'état de s'opposer à leurs entreprises.

Ce serait beaucoup pour les belligérants d'être assurés que leurs adversaires ne pourraient se fournir, en pays neutre, de vaisseaux d'escadre, de croiseurs cuirassés ou protégés. Cet avantage ne serait pas payé trop cher au prix de la liberté entière, pour les neutres, de livrer aux belligérants des bâtiments de commerce, ces bâtiments dussent-ils grossir, le cas échéant, la flotte auxiliaire de l'ennemi.

D'autre part, les neutres pourraient aisément consentir au sacrifice des commandes de vaisseaux de guerre durant les hostilités, s'ils étaient assurés de pouvoir continuer, sans entraves, à construire des navires de commerce.

Ainsi se trouveraient heureusement conciliés, en cette matière délicate, les intérêts opposés des belligérants et des neutres. Cette solution proposée par Hall (1), approuvée par Lawrence (2), est celle que recommandait, en 1875, l'Institut de droit international dans les conclusions adoptées à La Haye, à propos des règles de Washington (3).

330. — 6° Base d'opérations en territoire neutre. — L'Etat neutre ne doit point souffrir que ses ports et ses eaux servent de bases d'opérations aux belligérants. Nul doute ne saurait s'élever à cet égard.

On entend par « base d'opérations » le lieu d'où une armée ou une force navale « tire ses ressources et ses renforts, d'où elle organise une expédition offensive et où elle trouve au besoin un refuge (4). » L'usage continu est le signe caractéristique de la base d'opérations; ce nom ne saurait être donné au port où une flotte s'approvisionnerait accidentellement pour n'y plus revenir ensuite. Il est évident que, dans les conditions actuelles de la guerre navale, rien ne serait plus précieux à une flotte belligérante opérant loin de son pays que de trouver, dans les eaux et dans les ports neutres, les ressources qu'elle ne peut demander à ses arsenaux trop lointains. Rien ne constituerait une aide plus caractérisée, plus contraire à la

(1) § 225, p. 640.
(2) § 262, p. 549.
(3) V. *Tableau général de l'Institut de droit international*, p. 162.
(4) Jomini cité par Hall, § 221, p. 628.

neutralité, qu'une complaisance de l'Etat neutre à cet égard. La faculté consacrée par l'usage d'admettre dans les ports neutres les navires belligérants donne à ceux-ci la tentation d'user de l'hospitalité pour refaire leurs approvisionnements. L'Etat neutre est tenu de veiller à ce que le contact pris avec son territoire ne permette pas aux vaisseaux admis de s'y ravitailler périodiquement. Non seulement il ne doit pas tolérer qu'ils y complètent ou réparent leur armement, qu'ils y embarquent des munitions de guerre, mais encore il doit s'opposer à ce qu'ils y viennent chercher régulièrement les objets qui, sans être des instruments de lutte, sont cependant la condition même de la continuation de la campagne : les provisions de bouche, le charbon ou les agrès nécessaires à la navigation.

Nous avons signalé la distinction quelque peu artificielle établie par la coutume entre les objets servant à combattre et les objets servant à naviguer (1). On emploie souvent, pour caractériser les obligations de l'Etat neutre à l'égard du vaisseau belligérant admis dans ses ports, la formule que le navire ne doit pas être, au sortir du port, une machine de guerre plus puissante qu'à l'entrée. Formule subtile, car le vaisseau entré, les soutes vides de houille et de vivres, était impropre à la lutte ; il y est apte, s'il est muni de combustible pour chauffer ses chaudières, de provisions pour nourrir ses hommes. On admet néanmoins la faculté pour le navire belligérant de se fournir de ce qui lui est nécessaire pour tenir la mer. Mais ce qui est permis une fois ne saurait devenir habitude ; sinon il serait facile de prolonger une croisière lointaine, en se

(1) V. *suprà*, n° 314.

ravitaillant en ports neutres ; il suffirait de faire, au départ, ample provision de canons, d'armes et de munitions impossibles à trouver en pays neutre, en réduisant dans les cales, la place réservée aux vivres et au charbon. C'est pour que leurs ports ne deviennent pas de véritables bases d'opérations navales que la plupart des Etats tendent à limiter étroitement la quantité de houille que les navires belligérants peuvent se procurer dans leurs eaux et à exiger un intervalle de temps considérable entre deux chargements successifs à bord du même bâtiment.

331. — Sans prendre tel territoire neutre pour base d'opérations, une escadre ou un navire isolé pourraient obtenir un résultat équivalent en s'adressant successivement aux ports de divers Etats neutres. Aussi se montre-t-on de plus en plus sévère à l'égard d'opérations qui, sans constituer un accroissement évident de puissance guerrière, présentent cependant un caractère équivoque.

Hall admet bien qu'un vaisseau de guerre, dont l'équipage est réduit à un nombre d'hommes insuffisant pour assurer la sécurité de sa navigation, peut enrôler, dans un port neutre, les matelots dont il a besoin pour gagner le port le plus proche de sa nation, mais il ajoute que tout engagement serait illicite s'il dépassait les limites de la stricte nécessité (1).

Aucune critique n'a été formulée contre la seconde règle de Washington, aux termes de laquelle un gouvernement neutre est tenu « de ne point permettre ou souffrir qu'aucun des belligérants fasse usage de ses ports ou eaux comme bases d'opérations navales contre l'autre, ou

(1) § 218, p. 623.

dans le but de renouveler ou d'augmenter ses approvisionnements militaires ou ses armes, ou de recruter des hommes. »

La Grande-Bretagne a été condamnée à Genève pour avoir laissé le croiseur confédéré *Shenandoah* augmenter clandestinement sa force en recrutant des hommes d'équipage dans le port de Melbourne. L'Institut de droit international a approuvé, sur ce point, la décision des arbitres, en s'appropriant la seconde règle de Washington (1).

§ 4. — *Sanction des droits et des devoirs des Etats neutres.*

332. — Il est incontestable que l'Etat neutre peut recourir à la force pour prévenir une violation de sa neutralité. Il peut s'opposer au départ des navires qui auraient augmenté, dans ses ports, leur puissance de combat, exiger que les choses soient remises à leur bord au point où elles étaient à leur arrivée. Il peut ouvrir le feu contre tout bâtiment belligérant qui attaquerait, dans ses eaux, un navire ennemi.

333. — Lorsqu'il n'a pu, en temps utile, prévoir et empêcher l'infraction, il en doit poursuivre la réparation. Il doit s'adresser à l'Etat belligérant dont les agents ou sujets ont méconnu sa neutralité, et requérir que les conséquences de la violation de neutralité soient effacées dans

(1) Conclusions de La Haye, § 4, *Tableau général*, p. 162. Comp. les dispositions sévères du *Foreign enlistment act* anglais de 1870 sur tout acte tendant à accroître la puissance de combat d'un navire belligérant dans un port britannique et sur toute participation à une expédition navale illicite, art. 10 et 11, *Annuaire de législation étrangère*, t. I, 1872, p. 50, 51.

la mesure où il est possible de les faire disparaître. Une prise a-t-elle été faite dans les eaux neutres, il demandera que le vaisseau indûment capturé lui soit livré. Il exigera, selon les circonstances, la punition des coupables et des excuses dont la forme variera selon la nature et la gravité de l'infraction, selon la qualité de ceux qui l'auront commise.

Durant la guerre de Sécession, le *Wachusets*, navire de guerre fédéral, avait saisi, en 1864, dans le port de Bahia, le croiseur confédéré *Florida*. Le gouvernement brésilien demanda réparation ; la *Florida*, ayant été coulée à Hampton-Roads par suite d'abordage, ne put être restituée, mais son équipage fut mis en liberté, le drapeau brésilien fut salué au lieu même où la capture avait été faite, le commandant du *Wachusets* fut traduit devant une cour martiale et le consul américain à Bahia fut révoqué pour avoir conseillé le coup de main (1). L'année précédente, un navire fédéral avait poursuivi et atteint dans les eaux anglaises une prise faite par les confédérés; sur les réclamations de la Grande-Bretagne, la prise fut rendue et des excuses furent faites pour la violation des eaux neutres (2).

334. — L'Etat neutre peut, en certaines circonstances, assurer, par lui-même, la réparation du préjudice causé. Il peut, si le délinquant est surpris avant d'avoir quitté ses eaux, l'y poursuivre et même continuer, en haute mer, la poursuite commencée. Lawrence combat, il est vrai, cette solution; l'Etat, dit-il, n'a pas de juridiction en haute mer sur les vaisseaux étrangers; son pouvoir de police

(1) Lawrence, § 252, p. 515; Hall, § 227, p. 644.
(2) Hall, *ibid.*

expire à la limite de ses eaux territoriales (1); mais Hall l'admet sans hésiter (2) et l'Institut de droit international y a donné son adhésion en reconnaissant à l'Etat riverain « le droit de continuer, sur la haute mer, la poursuite commencée dans la mer territoriale, » sauf à l'interrompre « dès que le navire entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce puissance, » à la cesser « dès qu'il sera entré dans un port de son pays ou d'une tierce puissance (3). »

335. — L'Etat neutre a le droit de mettre en liberté, pour le restituer à ses propriétaires originaires, tout navire entrant dans ses ports après avoir été capturé par un belligérant en violation de sa propre neutralité. Il n'y a pas à distinguer selon la nature de la violation de neutralité ; peu importe que la capture ait eu lieu dans les eaux territoriales neutres ou qu'elle ait été faite en haute mer par un vaisseau indûment équipé dans les ports neutres ou indûment sorti des eaux neutres. La restitution peut être ordonnée soit par voie administrative, soit par une cour de prises. Hall estime qu'elle peut l'être alors même que le navire en question aurait été, au préalable, conduit *intra præsidia* et régulièrement condamné par une cour de prises du capteur ; les droits souverains d'un Etat ne peuvent pas être entamés par une décision d'un tribunal étranger ; la sentence qui les méconnait ne peut lier l'Etat qu'elle lèse et « l'on peut dire encore d'une manière plus générale que rien de ce qui est accompli *mero motu* par

(1) § 264, p. 556.
(2) § 227, p. 645. Conf. Phillimore, t. III, § 158, p. 287.
(3) *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XIII, 1894-1895, p. 330.

l'auteur d'une infraction, pour en confirmer les résultats, ne peut affecter les droits d'autrui (1). »

336. — S'il peut employer la force contre un vaisseau de guerre surpris en flagrant délit de violation de neutralité, s'il peut s'emparer d'une prise faite également en violation de sa neutralité, l'Etat neutre ne peut demander compte à un navire régulièrement commissionné par un belligérant des infractions à la neutralité que ce navire aurait pu commettre antérieurement. Il serait en droit de refuser à ce vaisseau (sauf le cas de nécessité créant droit d'asile) l'hospitalité de ses ports (2), mais il ne pourrait, après l'avoir admis, le retenir.

Ce point a cependant été contesté par le tribunal arbitral de Genève. « Les effets d'une violation de neutralité commise par la construction, l'équipement et l'armement d'un vaisseau, porte la sentence du 14 septembre 1872, ne sont pas supprimés par la commission que le gouvernement de la puissance belligérante, profitant de la violation de neutralité, peut avoir ensuite délivrée à ce vaisseau; et le dernier acte par lequel l'offense est complétée ne saurait être admis comme le fondement de l'absolution de l'offenseur; la consommation de sa fraude ne saurait devenir le moyen d'établir son innocence ;... le privilège de l'exterritorialité accordé aux vaisseaux de guerre a été admis dans le droit des gens, non comme un droit absolu,

(1) § 227, p. 646.

(2) C'est ce que fit le Brésil durant la guerre de Sécession. Il déclara qu' « aucun belligérant qui aurait violé une fois la neutralité de l'empire ne pourrait être admis dans ses ports durant la poursuite des hostilités et que tout navire commettant des actes tendant à une telle violation serait contraint de quitter immédiatement son territoire maritime sans recevoir aucune fourniture. » Hall, § 227, p. 648.

mais seulement comme un procédé basé sur le principe de courtoisie et de mutuelle déférence entre nations différentes, et par suite ne peut jamais être invoqué pour la protection d'actes faits en violation de la neutralité (1). »

La sentence allait au-delà des prétentions américaines. Celles-ci tendaient seulement à établir une distinction entre les vaisseaux armés par des belligérants reconnus pour tels, mais non reconnus en qualité d'Etat indépendant, et les vaisseaux de guerre d'Etats belligérants ; elles déniaient aux premiers les privilèges qu'elles ne contestaient pas aux seconds. La solution du tribunal arbitral a été l'objet des critiques unanimes de la doctrine anglaise. « Il ne peut y avoir aucun doute, dit Lawrence, qu'en règle générale, la commission d'une puissance belligérante exempte le vaisseau qui la porte d'actes dirigés contre lui dans les ports d'autres Etats. La décision du chief justice Marshall dans le cas de l'*Exchange* est décisive sur ce point. Sur la preuve que le vaisseau avait été dûment commissionné par Napoléon Ier, il refusa d'examiner, dans une cour américaine, la légalité de la saisie originaire par le gouvernement français, alors que le vaisseau était la propriété d'un citoyen américain et se trouvait dans un port espagnol (2). »

---

(1) De Martens, Samwer et Hopf, *Nouveau recueil général de traités*, t. XX, 1875, p. 769.

(2) V. Lawrence, § 263, p. 552; Hall, § 227, p. 646 et suiv.; Phillimore, t. III, § 150, p. 267. Lawrence admet toutefois la distinction proposée par les Etats-Unis entre les navires de guerre selon qu'ils tiennent commission d'un Etat ou d'un belligérant non reconnu comme Etat. « Les autres Etats, dit-il, ne peuvent traiter officiellement avec le gouvernement » du belligérant non reconnu comme Etat « et le tenir responsable des offenses commises par ses croiseurs ; et si les croiseurs eux-mêmes ne peuvent être atteints lorsqu'ils ont complété leur offense

337. — L'État belligérant, lésé par la tolérance coupable d'un Etat neutre, ne possède aucun moyen direct d'assurer la réparation du préjudice dont il souffre.

Il n'a d'autre ressource que de réclamer, de l'État en faute, réparation soit par la remise des choses en l'état où elles étaient avant la violation de neutralité — ce qui sera rarement possible — soit par le payement d'une indemnité proportionnée au dommage. Selon les circonstances, il pourra demander la punition des agents dont la faute lui aura causé tort et les excuses de l'Etat neutre.

L'exemple le plus illustre de réparation pécuniaire pour manquement aux devoirs de la neutralité est fourni par le différend anglo-américain né au cours de la guerre de Sécession. La sentence arbitrale du 14 septembre 1872 condamna l'Angleterre à payer aux Etats-Unis la somme de 15.500.000 dollars, soit environ 75 millions de francs, à titre d'indemnité pour le préjudice indûment causé à la nation américaine par la tolérance britannique à l'égard des croiseurs confédérés.

Les prétentions américaines étaient plus élevées. Les États-Unis entendaient rendre la Grande-Bretagne responsable non seulement des dommages directs causés à la marine marchande fédérale par les déprédations des croiseurs confédérés, mais encore des dommages indirects

---

et sont devenus des vaisseaux de guerre commissionnés, une immunité absolue leur serait assurée ainsi qu'à leurs mandants et il n'y aurait aucun remède à un grave tort international. » Cette distinction est repoussée par Hall, § 227, p. 647, note 2. Si elle était fondée, elle permettrait aux Etats neutres de demander compte, dans leurs ports, aux navires du belligérant non reconnu comme Etat, de la façon dont ces navire exerceraient le droit de visite en haute mer à l'encontre des neutres.

résultant : 1° des pertes encourues par cette marine par suite de l'abandon de son pavillon par le commerce réfugié sous le pavillon britannique ; 2° de l'élévation des primes d'assurances ; 3° de la prolongation de la guerre et de l'addition d'une somme considérable pour frais de la guerre et répression de la rébellion (1).

Le tribunal arbitral n'admit point ces prétentions. Entre États comme entre particuliers, il convient de ne tenir compte, dans la fixation des dommages-intérêts, que des conséquences directes de l'acte préjudiciable. La raison en est moins dans l'énormité des chiffres auxquels conduirait la condamnation pour dommages indirects que dans l'impossibilité d'apprécier, avec certitude, la relation de cause à effet entre les faits incriminés et le préjudice qui en peut indirectement dériver (2).

---

(1) V. de Martens, Samwer et Hopf, *Nouveau recueil de traités*, t. XX, 1875, p. 729.

(2) V. *ibid.*, *Protocole n° 5 du tribunal d'arbitrage*, p. 728.

TABLE ALPHABÉTIQUE

Les chiffres renvoient aux numéros de l'ouvrage.

D

E

J

K-L

M

N

O

T

U-V-W



